

“Te amo, te odio, dame más” ONG, participación y representación en el primer

gobierno de izquierda en Uruguay

Cecilia Rossel

**“TE AMO, TE ODIO, DAME MÁS”
ONG, PARTICIPACIÓN Y
REPRESENTACIÓN EN EL PRIMER
GOBIERNO DE IZQUIERDA
EN URUGUAY**

La Colección Becas de Investigación es el resultado de una iniciativa dirigida a la difusión de los trabajos que los investigadores de América Latina y el Caribe realizan con el apoyo de CLACSO.

Este libro presenta la investigación que la autora realizó en el marco del concurso de proyectos sobre *Estado y formas de participación y representación en América Latina y el Caribe contemporáneos (2009)* organizado por el Programa de Becas de CLACSO con apoyo de la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional, Asdi.

Los contenidos de este libro han sido evaluados por un especialista externo a la institución en un proceso de revisión por pares.

Rosell, Cecilia

Te amo, te odio, dame más : ONG, participación y representación en el primer gobierno de izquierda de Uruguay . - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CLACSO, 2013.

E-Book. - (Becas de investigación)

ISBN 978-987-1891-96-2

1. Participación Ciudadana. I. Título
CDD 301

Otros descriptores asignados por CLACSO:

Uruguay / ONG / Estado / Ciudadanía / Políticas Públicas / Servicios sociales / Izquierda / Gobierno / Frente Amplio / Neoliberalismo

Colección Becas de Investigación

**“TE AMO, TE ODIO, DAME MÁS”
ONG, PARTICIPACIÓN Y
REPRESENTACIÓN EN EL PRIMER
GOBIERNO DE IZQUIERDA
EN URUGUAY**

Cecilia Rossel



Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales



Conselho Latino-americano
de Ciências Sociais

Secretario Ejecutivo de CLACSO Pablo Gentili

Directora Académica Fernanda Saforcada

Colección Becas de Investigación

Coordinadora del Programa de Becas Natalia Gianatelli

Asistente Magdalena Rauch

Área de Producción Editorial y Contenidos Web de CLACSO

Coordinador Editorial Lucas Sablich

Coordinador de Arte Marcelo Giardino

Primera edición

"Te amo, te odio, dame más". ONG, participación y representación en el primer gobierno de izquierda en Uruguay
(Buenos Aires: CLACSO, diciembre de 2013)

ISBN 978-987-1891-96-2

© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales

Queda hecho el depósito que establece la Ley 11723.

CLACSO

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais

Estados Unidos 1168 | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina

Tel [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875 | <clacso@clacsoinst.edu.ar> | <www.clacso.org>

Patrocinado por la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional



No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su almacenamiento en un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio electrónico, mecánico, fotocopia u otros métodos, sin el permiso previo del editor.

Este libro está disponible en texto completo en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO <www.biblioteca.clacso.edu.ar>

La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

ÍNDICE

Introducción		11
Objetivos y metodología		12
 Las ONG, la política y las políticas públicas: síntesis teórica		15
¿Qué son las ONG ? ¿Y qué roles juegan?		15
Entre la izquierda y la derecha: la vinculación con las políticas públicas		17
 Las reformas y su herencia para la participación y la implementación de políticas		21
 ONG y políticas públicas en Uruguay: contexto, origen y trayectoria		25
El socio que financia y rige y el socio prestador		25
La articulación estado-sociedad civil en las políticas públicas		30

Afinidad ideológica y prestación de servicios en la antesala del primer gobierno de izquierda		37
Relacionamiento, aprendizajes y efectos no deseados en el modelo de prestación de servicios		37
El vínculo de la izquierda con las ONG en la previa del gobierno		41
El primer gobierno de izquierda y las ONG prestadoras de servicios sociales		45
Cronología y evolución de un vínculo complejo		45
La mutación del vínculo, sus efectos no previstos sobre el tejido asociativo		59
Participación y representación: significados, contradicciones, desafíos		68
Herencia, señales y contradicciones en el segundo gobierno del Frente Amplio		72
Perspectivas para el lugar político de las ONG con gobiernos progresistas		75
Conclusiones		79
Bibliografía		85

SIGLAS

ANONG: Asociación Nacional de ONG

CCE: Comité de Coordinación Estratégica

ENIA: Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia

FA: Frente Amplio

IMM: Intendencia Municipal de Montevideo

INAME: Instituto Nacional del Menor

INAU: Instituto Nacional del Niño y del Adolescente del Uruguay

INJU: Instituto Nacional de la Juventud

MEC: Ministerio de Educación y Cultura

MIDES: Ministerio de Desarrollo Social

ONG : Organizaciones no gubernamentales

OPP: Oficina de Planeamiento y Presupuesto

PANES: Programa de Atención Nacional a la Emergencia Social

INTRODUCCIÓN

Cecilia Rossel*

Desde el retorno a la democracia las ONG han ido cobrando importancia en la vida pública del Uruguay. En particular, hace ya varios años que estas organizaciones participan en las políticas públicas, especialmente en las sociales, tanto en el diseño como en la implementación de acciones.

El involucramiento de las ONG en las políticas sociales se remonta a mediados de la década de los 90s, coincidiendo con los gobiernos de los partidos tradicionales, con un enfoque relativamente conservador y alineado con los postulados de las reformas estructurales que, al igual que ocurrió en la mayor parte de los países de la región, guió el desarrollo de políticas en esta etapa. El fenómeno se asocia a cierta retracción o, al menos, “no involucramiento” del estado en algunas áreas de política, especialmente aquellas centradas en colectivos especialmente vulnerables, como infancia carenciada, mujeres en situación de exclusión, jóvenes. Esto ha favorecido y fortalecido el rol de las ONG –tradicionalmente de mayoría afín a la izquierda y a los sectores políticos más progresistas– en las políticas, especialmente en la gestión directa de servicios sociales, y ha introducido un nuevo actor a la arena política,

* Uruguaya. Socióloga y Doctora en Gobierno y Administración Pública, Instituto Universitario Ortega y Gasset – Universidad Complutense de Madrid. Actualmente es Profesora Asociada en Departamento de Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Católica del Uruguay. Sus principales áreas de interés en la investigación son las políticas sociales con énfasis en infancia, adolescencia y juventud, educación; integración y Exclusión Social. También se ha especializado en el estudio de las relaciones entre sociedad civil y estado para la provisión de servicios sociales.

que trae consigo modalidades propias de participación y representación de intereses.

Este es el escenario que la izquierda uruguaya enfrentó con su llegada al gobierno nacional en el año 2005. Al asumir, se encontró con la necesidad de relacionarse con las ONG en espacios deliberativos y como “estado sombra” (Wolch, 1990) heredado de períodos anteriores, y tomar postura sobre el rol de las ONG en las políticas, algo que prácticamente no había formado parte de su agenda hasta el momento.

Habiendo culminado ya el primer período de gobierno de izquierda, comenzaron a manejarse diversas hipótesis sobre cómo ha evolucionado el involucramiento de las ONG en las políticas públicas, como había sido el proceso, que rasgos había tenido la relación entre estas organizaciones y el gobierno. La revisión rápida de estos casi cinco años de gobierno muestra que, como nunca antes, el rol de las ONG, su vinculación con las políticas públicas y la forma en que la izquierda resolvía estas contradicciones fue tema de debate recurrente. Sin embargo, la mayor parte de los análisis hasta ahora disponibles no superan el plano teórico y discursivo y no reúnen evidencia respecto a lo que realmente ha ocurrido en este primer gobierno de izquierda.

Por esta razón, surge el interés por conocer cómo ha sido el intercambio entre ambos actores, que cambios se han introducido a los modelos establecidos previamente, en qué etapas de las políticas tienen lugar, y como se conjuga la tradicional complicidad entre ONG e izquierda cuando pasan a ser contrapartes –incluso contratantes y contratados– en el desarrollo de políticas concretas. Pero sobre todo, interesa conocer qué incidencia ha tenido el involucramiento de las ONG en las políticas en dos de los aspectos más caros para el discurso de la izquierda en el país: la participación ciudadana y la representación de intereses y demandas de los sectores más desfavorecidos.

OBJETIVOS Y METODOLOGÍA

Con este interés como guía, la investigación que aquí se presenta analiza los nuevos procesos de participación y representación que están teniendo lugar en Uruguay a partir del involucramiento sistemático de las ONG en las políticas públicas, con el foco puesto en lo que ha ocurrido en el primer gobierno nacional de izquierda y, en particular, en la incidencia que ha tenido este nuevo escenario político en la configuración del intercambio y el posicionamiento entre ONG, Frente Amplio y administración pública.

Para ello, se analiza la trayectoria estilizada de involucramiento de las ONG en las políticas públicas en Uruguay, poniendo especial atención al proceso desde la llegada de la izquierda al gobierno e identificando los rasgos diferenciales de esta etapa con lo ocurrido en los

gobiernos anteriores, tratando de ilustrar el punto de inflexión que se dio en los últimos meses del gobierno de Jorge Batlle y en los primeros del de Tabaré Vázquez.

Posteriormente, la investigación se centra en los impactos que el involucramiento de las ONG en las políticas públicas tiene sobre las propias organizaciones, focalizando en los cambios y continuidades que se registran en el período de gobierno 2005-2009 respecto a períodos anteriores. Revisa lo ocurrido en términos de dependencia económica y técnica, autonomía, burocratización, profesionalización, debilitamiento de roles políticos y legitimidad, y analiza en qué medida la impronta de izquierda ha revertido o profundizando las tendencias que se venían registrando en los períodos de gobierno anteriores.

Seguidamente, se analiza qué participación tiene lugar en el escenario de las ONG involucradas en las políticas públicas. Se trata de identificar si existe participación efectiva en el diseño de políticas, qué rasgos tiene esa participación y en qué medida es el resultado de la representación de intereses de ciertos colectivos.

A lo largo de este ejercicio, la investigación analiza la vinculación de las ONG con la izquierda política en general y con el principal partido de izquierda en particular, tratando de identificar lazos formales e informales, acciones conjuntas, discursos de afinidad o de crítica. Se busca echar luz sobre las hipótesis que afirman la existencia de una fuerte vinculación entre el universo de las ONG y la izquierda, identificando espacios comunes de militancia, valores compartidos, superposición de *constituencies* y beneficiarios. En definitiva, el trabajo busca ofrecer evidencia sobre los contenidos del vínculo entre la izquierda y las ONG, y especialmente los diferenciales que existen en esa relación respecto de lo ocurrido en los gobiernos previos. Y se intenta mostrar los efectos que esta vinculación tiene sobre la participación de las ONG en las políticas públicas del área social, tanto a través de la prestación de servicios públicos como a través de espacios de participación para la formulación y control de las políticas.

Para alcanzar los objetivos planteados, la investigación se basa en el análisis de información secundaria, proveniente de relevamientos de organizaciones ya existentes, así como de documentación de las propias organizaciones y de los organismos públicos que convenían con ONG. También se realizó un extenso relevamiento de prensa concentrado especialmente en el período 2005-2009, con el objetivo de captar las expresiones públicas de la relación entre el tercer sector y el gobierno de Vázquez¹.

¹ El detalle de la documentación revisada y del relevamiento de prensa se encuentra disponible en el anexo metodológico.

Adicionalmente, se realizaron entrevistas en profundidad a informantes calificados, con el fin de obtener diferentes puntos de vista e información cualitativa sobre la relación entre el Frente Amplio y las ONG, así como sobre las características de la relación entre las ONG y el primer gobierno de izquierda en el país. En general, las personas entrevistadas ocupan posiciones de liderazgo en las principales ONG que convenían con el Estado, o desempeñaron roles clave en los principales organismos públicos que realizaron convenios con ONG para la prestación de servicios sociales públicos en el período 2005-2009. También se entrevistó a algunos líderes políticos de relevancia².

2 Los nombres de las personas entrevistadas se presentan en el anexo metodológico.

LAS ONG, LA POLÍTICA Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: SÍNTESIS TEÓRICA

En las últimas décadas, la participación de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas públicas ha ido ganando relevancia. Este avance se refleja hoy en innumerables experiencias y formatos participativos en distintos niveles de la administración pública, tal como lo muestra la investigación académica preocupada por describirla, desentrañar sus significados y profundizar en sus implicancias.

Numerosos autores se han dedicado a analizar cómo se da la participación de las ONG en las políticas públicas, que características tiene, qué formas asume (Bresser y Cunill, 1998; Abers, 1999 y 2000; Cunill, 1997 y 2000; Gomá y Font, 2001; Gomá y Rebollo, 2001; Sarasa y Guiu, 2001; Fung y Wright, 2003). Estos análisis muestran con claridad el importante rol que el tejido asociativo juega como actor clave en la participación ciudadana en distintas etapas de las políticas públicas (Gomá y Font, 2001: 70) y, en particular, reflejan el destacado papel que este actor (Bresser y Cunill, 1998) progresivamente desempeña en el diseño y/o gestión de políticas en una gran variedad de países (DeHoog, 1985; Anheier, 1990; Anheier y Seibel, 1990; Smith y Lipsky, 1993; Salamon, 1994).

¿QUÉ SON LAS ONG ? ¿Y QUÉ ROLES JUEGAN?

Existen numerosos debates teóricos respecto a la naturaleza de las ONG. En general, la literatura coincide en que este universo está compuesto por

organizaciones de la sociedad civil, sin fines de lucro y autónomas, que cuentan con personal voluntario y que prestan algún tipo de servicio o realizan algún tipo de contribución profesional (Salamon y Anheier, 1998).

La noción fundamental que define este tipo de organizaciones – también asociadas con la idea de tercer sector (Commision on Private Philanthropy and Public Needs, 1977a y 1977b), tejido asociativo, sector no lucrativo (Salamon, 1994), espacio público no estatal (Bresser y Cunill, 1998)- radica en una doble dimensión: la producción de servicios sociales y el control social al Estado (Cunill, 2000; Mulgan, 2000: 565; Smulovitz y Peruzzotti, 2002 y 2004; Oszlak, 2003).

Las organizaciones no gubernamentales (ONG) tienen un fuerte anclaje en el trabajo voluntario aunque éste no es exclusivo. Estas organizaciones constituyen el grupo de mayor desarrollo y relevancia en los últimos años y son las que en mayor medida han ido incorporándose a los espacios de participación en las políticas públicas y más claramente mantienen funciones de control a la administración y de producción de servicios (Revilla, 2002). Esta característica en la naturaleza de las ONG constituye una de las principales fuentes del debate interno cotidiano en las organizaciones y es una de las explicaciones más frecuentes a los obstáculos y problemas que viven en el intercambio con la administración en las políticas públicas, tanto en formatos consultivos y deliberativos como en la co-gestión de servicios públicos (Edwards y Hulme, 1995).

De acuerdo a la literatura, la doble dimensión en la naturaleza de las ONG se traduce en dos tipos de roles básicos.

Por un lado, los roles de servicio e innovación: se espera que las ONG cumplan un *rol de servicio*, surgido de la tradición de ayuda y solidaridad de las organizaciones que lo componen (Salamon, Hems y Chinnock, 2000: 5) y que lo hagan con mayor capacidad de innovar, por ser más flexibles y adaptables que el mercado y el Estado (DeHoog, 1985; Kramer, 1987: 242).

Por otro lado, se supone que las ONG tienen claros roles políticos: se espera que estas organizaciones desempeñen un rol importante como líderes de desarrollo, garantizando especialmente la expresión de los distintos grupos e identidades de la sociedad (Salinas, 1997: 124) a través de la profundización de la participación. Desde esta perspectiva, algunos estudios han incluso planteado que estas organizaciones tienen una función importante como “guardianes de valores” (Kramer, 1981), porque actúan como verdaderos vehículos de expresión de individuos y grupos, promoviendo la participación ciudadana y protegiendo intereses sociales, religiosos o culturales (Nowland-Foreman, 1998: 120). La teoría indica que las ONG abren el espacio para que los ciudadanos tomen parte de los procesos de decisión, mejorando la *accountability*

local en la provisión de servicios antes mencionada (Knapp, Robertson y Thomason, 1990: 209; Minkoff, 2002), y contribuyen a la creación de códigos comunes, hábitos compartidos y valores de confianza y solidaridad entre actores (Milofsky, 1987). En este sentido, pueden aportar a la construcción capital social y valores democráticos (Putnam, 1993 y 2000; Edwards, Foley y Diani, 2001).

ENTRE LA IZQUIERDA Y LA DERECHA: LA VINCULACIÓN CON LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Los argumentos que plantean las virtudes de la participación de la sociedad civil en la gestión directa de políticas públicas son abundantes. Por un lado, reafirman que permite profundizar la democracia (Salamon, 1989; Pollit, 1998; Edwards, Foley y Diani, 2001; Casey, 2004; Pestoff, 1998 y 2005), en tanto contribuye a reducir los déficits de representación y rendición de cuentas (Mansbridge, 2003; Cohen y Rogers, 1995), y estimular la participación individual en la democracia (Flösser, G. y Hansuwe, 1998). Por otro, señalan que contribuye a mejorar la calidad, eficiencia y eficacia de las políticas, como un catalizador clave en los procesos de reforma del estado de bienestar (Kramer, 1987; Smith y Lipsky, 1993; Cohen y Rogers, 1995: 55-60; Cunill, 1997; Bresser y Cunill, 1998: 39-46; Nowland-Foreman, 1998).

Pero es cierto que en la literatura también existen cuestionamientos y críticas a estas miradas. En contraste con la profundización democrática, se destacan los riesgos en términos de costos (Ellis, 2002), bloqueos institucionales (Schmitter, 1995), desigualdades y asimetrías y déficits en la representación y rendición de cuentas (Ackerman, 2004). En contraste con el potencial transformador de las estructuras estatales y las políticas, se plantean los déficits de control y regulación que acarrea que un actor distinto de la administración sea quien gestione los servicios (Behn, 1999), así como el incremento de la fragmentación y descoordinación de las políticas (Kooiman, 1993; Waarden, 1992; Dowding, 1994).

Tanto unos como otros argumentos se originan en teorías ideológicas relativamente claras: la tradición filosófica liberal ha tendido a conceptualizar la relación Estado-tercer sector como un antagonismo, un “paradigma de conflicto” en que o el Estado domina al tercer sector o este último al Estado (Salamon, 1989 y 1994). Desde esta perspectiva, se ha otorgado al Estado un rol residual y de “último recurso” cuando otro tipo de instituciones (la familia, organizaciones barriales, la iglesia) no puede cumplir las tareas asistencialistas que les son propias. Posteriormente, posiciones neoconservadoras han señalado que la rígida burocracia estatal y el peso que el desarrollo del estado de bienestar ha tenido, han debilitado las estructuras clásicas de intermediación de intereses y acción voluntaria (Hood, 1991). Desde el pensamiento de

izquierda, se sostiene que la presencia de organizaciones voluntarias ineficientes y poco efectivas ha detenido la posibilidad de generar un sistema estatal de atención social al que todos los ciudadanos tienen derecho (Salamon, 1989: 41-42). Pero la cuestión de la participación ciudadana asociada a la sociedad civil y su involucramiento en las políticas forma parte, desde hace ya varias décadas, de los abordajes más progresistas en el campo de las políticas públicas (Casey, 2004).

En la práctica, sin embargo, la alineación de las situaciones concretas a estas posturas es, al menos, confusa. El factor ideológico no siempre está presente en el discurso de los actores que forman parte del núcleo de la colaboración entre Estado y ONG, y los modelos de participación de las ONG en las políticas públicas que la realidad está mostrando en distintos países no suelen reflejar en forma lineal los posicionamientos ideológicos puros antes reseñados. Por el contrario, parecen ser más el resultado del ensayo y error de gobiernos y ONG, de la tradición asociativa de cada país, y de la coyuntura económica. Esto es evidente cuando se analiza la literatura especializada en el tema: la variable ideológica simplemente no está presente (Casey, 2004).

Pero lo que resulta más importante aún: pese a que la teoría es bastante clara respecto a los roles políticos que juegan las ONG - aún cuando estén involucradas directamente en la prestación directa de servicios sociales-, las investigaciones realizadas a nivel internacional muestran que lo que en la teoría es claro, en la práctica no lo es. En efecto, son varios los estudios que indican que, en el contexto de co-gestión progresiva de servicios públicos, la relación entre gobierno y ONG es compleja. La evidencia disponible muestra que la relación entre las ONG y la administración suele ser conflictiva y accidentada, y está pautada por una fuerte dependencia económica de aquellas, lo que amenaza su autonomía y su capacidad cuestionadora y reivindicativa (Knapp, Roberston y Thomason, 1990: 207-208; Nowland-Foreman, 1998). Por tal razón, el potencial de las ONG como actores clave en los procesos de participación y de representación suele ser, en el mejor de los casos, mínima, y en el peor, inexistente.

A priori, este resultado no interpela ideológicamente a los argumentos más liberales y conservadores que promueven el involucramiento de las ONG en las políticas. Sin embargo, sí enfrenta a profundos cuestionamientos a la izquierda.

Tradicionalmente la participación y la representación, especialmente de los colectivos más desfavorecidos, han formado parte del discurso asociado al potencial de las ONG. Esto es producto de elaboraciones teóricas y planteos que, en el plano normativo, sostienen que estas organizaciones son actores claves en la profundización democrática.

Saliendo del plano normativo, sin embargo, existe una preocupación recurrente pero inadecuadamente definida en los análisis del rol de las ONG en las políticas públicas.

Uno de los enfoques existentes refiere a la traslación de demandas e intereses de la ciudadanía a la elaboración de los diagnósticos y la posterior formulación de las políticas públicas. Esto, en la práctica, se ha traducido en espacios institucionales concretos, como los consejos consultivos o las mesas de diálogo (Gomá y Font, 2001) y en mecanismos de contraloría y monitoreo social, donde el papel de las organizaciones sociales es claro (Cunill, 2000), donde, en principio, el “espacio público no estatal” y la administración pública intercambian, debaten, comparten información.

Sin embargo, cuando el involucramiento del tejido asociativo se centra exclusivamente en la gestión de los servicios públicos, el contenido y significado de la participación ciudadana cambia, y la noción antes expuesta comienza a difuminarse. Esto ocurre porque pese a que la teoría y la literatura académica suele ser bastante enfática respecto al doble rol de “productor” y “controlador” que caracteriza al tercer sector (Salamon, 1994; Bresser y Cunill, 1998), en los hechos la dinámica de la co-gestión de servicios surgió mucho antes y ha preexistido por mucho tiempo al establecimiento de espacios de diálogo y participación de las ONG en las políticas sociales.

En definitiva, es frecuente que en el lenguaje de las ONG y de las políticas sociales se hable tanto de la participación en la co-gestión como de participación como resultado de la co-gestión de servicios (Rossel, 2008a). En el primer caso, hace referencia básicamente a la idea de que los servicios gestionados por organizaciones sociales incorporan la participación de sus beneficiarios (Edwards y Foley, 1998; Edwards, Foley y Diani, 2001). En el segundo caso, se supone que la propia dinámica de prestación de servicios sociales públicos permite a las ONG colocar demandas y representar intereses, así como desempeñar un rol de control social.

Como se ve, la coexistencia de enfoques a la hora de hablar de participación y representación entre las ONG que participan en las políticas públicas revela ya un escenario complejo. En esta complejidad conceptual se ubica el desafío de medir y reunir evidencia que permita analizar y estudiar empíricamente, más allá de lo normativo, qué procesos de participación y representación tienen lugar en el accionar cotidiano de las ONG en las políticas públicas y qué formatos asumen ambos procesos.

A esto se agrega una cuestión adicional: la dimensión ideológica, y la forma en que participación y representación operan en un contexto de partido de izquierda gobernante, en el entendido de que este escenario introduce nuevas contradicciones y competencia entre los actores – ONG, partido de gobierno, burocracia pública- por mantener los espacios de poder en la toma de decisiones y los vínculos con los sectores más desfavorecidos de la población.

LAS REFORMAS Y SU HERENCIA PARA LA PARTICIPACIÓN Y LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS

En Uruguay el escenario de análisis es aún más complejo si se tiene en cuenta que, como buena parte de los países de América Latina, el tejido asociativo y, en particular, las ONG prestadoras de servicio se fortalecieron en últimas décadas, de la mano de los impulsos reformistas que se pusieron en marcha durante la década de los 90s.

Las reformas estuvieron pautadas por la retracción de gasto público en general y del gasto social en particular y, en el plano de la gestión y organización de las políticas sociales introdujeron profundas transformaciones, que tendieron a reducir el espacio ocupado por el estado en la implementación y prestación de políticas. En este contexto de retracción, nuevas desigualdades surgieron debido a la competencia de los grupos corporativos por los escasos recursos, y se agudizó la estratificación del sistema a través de la focalización de políticas, así como la privatización de importantes servicios sociales (Filgueira, 2003; Filgueira, Molina, Papadópulos y Tobar, 2005; Midaglia, Antía y Castillo, 2006).

Con el Consenso de Washington como guía, en la región se fue instalando el pensamiento derivado de las corrientes conservadoras originadas en los países desarrollados, que retomaban el argumento de que el estado enfrentaba problemas de gobierno, relacionados con la incapacidad de procesar y responder a demandas por el tamaño y

complejización burocrática que habían adquirido las administraciones públicas, así como por la falta de recursos derivada de la crisis del petróleo (Friedman, 1962:2; Huntington, Crozier y Watanuki, 1975; Hayek, 1982)³.

Cobraron fuerza los planteos que señalaban al estado como un agente rígido, insuficiente y deficitario en la implementación de políticas sociales, básicamente por cuestiones relacionadas a su poca capacidad de flexibilización e innovación. Y fueron tomando forma a la par las posiciones que promovían alternativas variadas de participación del Estado, el mercado y la sociedad civil, entre ellas, las nuevas modalidades de prestación de servicios sociales, básicamente de la mano de la participación de las ONG. También aparecieron desde el ámbito académico numerosos planteos que proponían nuevas “herramientas” con las que el gobierno podía mejorar en su función de regulación y “partenariado” (o “collaborative partnership” (Gidron, 1992)) con el resto de los actores de la sociedad (Salamon, 1987 y 1989).

Las tendencias hacia la reducción del rol del Estado y la ocupación de algunos de esos huecos por la sociedad civil se articularon con otro componente crucial del paquete de transformaciones del Estado tradicional: la descentralización de las políticas públicas (Osborne y Gaebler, 1992; Pollit, 1993; Ferlie et. al, 1996) que en muchos casos estuvo acompañada de una “devolución” a la ciudadanía de los procesos decisorios de las políticas (Smith e Ingram, 1997). El planteo sostenía que el traspaso de las decisiones de políticas a ámbitos regionales o locales podría dar solución a estos problemas, en la medida en que estas unidades tendrían mayor información sobre las necesidades y especificidades locales (Smith, 1985; Hood, 1991: 5-6; Franco, 1995). Las instituciones descentralizadas serían, desde esta perspectiva, más efectivas y eficientes, estarían más conectadas a las necesidades y demandas de la ciudadanía y, además, tendrían mayor capacidad de innovar y facilitar la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones (Osborne y Gaebler, 1993: 252). En este sentido, la descentralización permitiría, además, ejercer un mayor y mejor control sobre el aparato del Estado y mejorar, de esta forma, los procesos de “*accountability*” (Smith, 1985; Castells, 2001).

En el momento en que se consolidaron los procesos de reforma en la región la discusión sobre el tercer sector, sus roles y su potencial para las políticas ya estaba relativamente madura a nivel internacional. Las distintas propuestas y planteos que revalorizaban al sector voluntario y al sector informal como prestadores de servicios públicos

3 Para una revisión en profundidad de las críticas al Estado de bienestar desde la Nueva Derecha, ver Pierson (1991: 40-48).

(Kramer, 1981; Anheier y Seibel, 1990; Smith y Lipsky, 1993; Salamon, 1994; Salamon y Anheier, 1998; Brown et. al, 2000) permearon la agenda de las políticas. Con estos planteos, fueron emergiendo posiciones más pluralistas (Taylor y Lansley, 1992), que visualizaban un papel clave en las ONG, pero que a la vez entendían que Estado no debía tener roles residuales en materia social, sino que debía ser un agente esencial –aunque no el único- en la definición e implementación de políticas sociales (Alvarez Miranda: 1996, 60). Esta segunda visión apuntaba a realizar el “traspaso” de recursos a organizaciones civiles o sin fines de lucro para la atención de sectores vulnerables, con el fin de superar las ya mencionadas dificultades del Estado benefactor en estos temas. En este sentido, se buscaba promover la consolidación de la sociedad civil “inhibida en el pasado de expresarse por causa de la presencia uniformizante del Estado en el campo social” (Naím: 1994, 39). Se ponía en un primer plano de esta forma a las características de la sociedad civil que podían contribuir a profundizar la participación y ejercer roles de crítica y control al estado (Bresser y Cunill, 1998).

La profundización democrática y la participación ciudadana se asociaban de este modo también al resurgimiento de las ONG y a su presencia en las políticas sociales. Este potencial pasó a ser parte regular de los discursos durante las reformas, e incluso luego del período reformista, se instaló en la imagen colectiva el rol potenciador de la participación ciudadana o la construcción de ciudadanía de las ONG (Cunill, 1997). A raíz de este rol, la presencia de las ONG pasó a ser parte regular de los requerimientos de los principales organismos internacionales de crédito (BID, Banco Mundial), que habían auspiciado buena parte de las reformas estructurales, así como de las redes de cooperación internacional (Morás, 2001b; Sanseviero, 2006).

El resurgimiento y fortalecimiento de las ONG aparecía casi como un fenómeno natural, que ofrecía un socio evidente para acompañar los procesos de reforma. La discusión sobre las implicancias políticas de este fenómeno quedó prácticamente omitida. En realidad, la agenda de las reformas no habilitó el debate sobre los fines últimos más allá de los medios, no se discutió sobre el tipo de matriz de protección que se pretendía alcanzar ni sobre el tipo de ciudadanía que se buscaba fomentar (Canzani y Midaglia, 2002). Tampoco se discutieron en profundidad, obviamente, los fundamentos políticos e ideológicos de la co-gestión de servicios públicos por parte de las ONG (Midaglia, Antía y Castillo, 2006).

Pero claramente la consolidación del tejido asociativo durante esos años no son solamente una respuesta pragmática a los discursos predominantes. Mucho más que eso, la creación de asociaciones orientadas a la protección de los intereses de sectores desfavorecidos

parecen haber sido la expresión de un nuevo régimen de representación de intereses (Collier y Handlin, 2009), que resultó de la relativa desestructuración de modelo clásico de representación de intereses (sindicatos-partidos) que predominaba en la región desde mediados del siglo pasado.

El paso del tiempo no hizo más que reforzar el lugar de las ONG. Sobre inicios de la década del 2000 la evidencia empezaba a mostrar que las reformas no habían dado los frutos esperados. La desigualdad y exclusión en los mercados de trabajo había aumentado, la cobertura de la protección social se había debilitado, la institucionalidad laboral y social se desdibujaban, la pobreza y la desigualdad aumentaban, nuevos riesgos sociales y vectores de desigualdad (como la trampa intergeneracional) emergían (Cunill, 1999; Barba, 2003; Filgueira, Molina, Papadópulos y Tobar, 2006). Pese a los avances de los procesos democratizadores, las democracias latinoamericanas parecían construidas sobre un “edificio sin cimientos” (Filgueira y Rossel, 2005).

El nuevo modelo “asociacional” urbano ocupaba ahora lugares que la estructura de representación laboral fue dejando vacíos, debido al debilitamiento progresivo de la institucionalidad laboral y la sindicalización, a los procesos de flexibilización y precarización laboral, y al surgimiento notorio del desempleo (Collier y Handlin, 2009). En este modelo asociacional de representación fueron ganando protagonismo las asociaciones vecinales y comunitarias, las cooperativas, las organizaciones de desempleados, las agrupaciones comunitarias para garantizar la seguridad, que intentaban canalizar y dar solución a los intereses y necesidades de los grandes colectivos excluidos. Las ONG ocupaban ya un rol central en este despliegue.

Simultáneamente, además, en varios países avanzaba el caudal electoral de la izquierda y los primeros gobiernos de esta “ola progresista” comenzaban a consolidarse.

ONG Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN URUGUAY: CONTEXTO, ORIGEN Y TRAYECTORIA

EL SOCIO QUE FINANCIAY RIGE Y EL SOCIO PRESTADOR

Uruguay tiene una matriz de protección social con una larga trayectoria, que se consolidó a inicios del siglo XX en base a la asistencia (salud) pública, la educación pública, la regulación del mercado de trabajo y la política de retiro de la fuerza de trabajo (Filgueira y Filgueira; 1994). Este modelo se combinó con una sociedad civil débil, lo que contribuyó a un desarrollo fuertemente amparado por el impulso estatal (Filgueira y Filgueira, 1994). Con el tiempo, el estado de bienestar terminó por parecerse a un “universalismo estratificado” (Filgueira, 2001), que otorgaba a la gran mayoría de la población a través de un seguro social, y la cobertura sanitaria y de educación primaria (Filgueira, 2003), pero donde el acceso a la protección estaba altamente estratificado.

En la década de los 80s y 90s, las reformas abrieron un nuevo escenario y el avance de nuevas formas de implementación de políticas sociales a través del traspaso de recursos a organizaciones de la sociedad civil significaba un quiebre fundamental con la tradición de protección social que había tenido tradicionalmente el Estado uruguayo (Midaglia, 2000).

La centralidad de lo político y de los actores partidarios en la articulación de intereses colectivos condicionó de manera fundamental las características de la sociedad civil uruguaya (Caetano, Rilla y

Pérez, 1987). De hecho, durante muchos años los actores “alternativos” a los partidos tuvieron muy poco peso y un débil apoyo por parte de la ciudadanía. Sin embargo, el período dictatorial que atravesó el país entre 1973 y 1985 contribuyó a dinamizar e impulsar el surgimiento de actores colectivos, que se constituyeron como “una alternativa novedosa a través de la cual los sectores sociales podían formular demandas que ahora [durante la dictadura] no podían canalizar a través de las estructuras políticas y sociales clásicas” (Bettoni y Cruz, 1999: 2). Por esto, los años previos a la dictadura militar y, en especial, en los años de la transición a la democracia (1983-1987) constituyeron una época fundamental en la consolidación de la sociedad civil hoy vigente en el país (CIVICUS, ICD, 2006: 21-22)⁴.

El perfil de las organizaciones que surgieron en esta etapa estuvo caracterizado por un interés marcado en la promoción social y en la defensa de los derechos humanos, además del desarrollo de base y cooperativo. Surgieron muchas organizaciones que no necesariamente estaban orientadas a la atención directa de problemas sociales (acción social) sino al asesoramiento, formación y orientación de colectivos o tomadores de decisiones en un momento en que el país atravesaba cambios de gran envergadura (Filgueira, 1985).

Con el tiempo, sin embargo, el tejido asociativo fue decantado y dejando espacio para organizaciones de acción social consolidadas, que tanto surgieron posteriormente como son, en muchos casos, reformulaciones y mutaciones de aquellas organizaciones surgidas en la transición⁵.

4 Sobre este punto, una investigación reciente sobre las características de la sociedad civil uruguaya establece que en el período dictatorial “En Uruguay se comprobó también el cierre de espacios de participación política y la proscripción y prohibición de las formas de asociación tradicionales, los partidos políticos, los gremios y los sindicatos. Esto contribuyó, paradójicamente, a politizar otras manifestaciones sociales y culturales y dicha circunstancia amparó la presencia activa de nuevos actores individuales y colectivos en la esfera de lo político. Así, nuevos actores participaron en la recuperación de la democracia y el papel de distintas organizaciones e instituciones (de derechos humanos, de investigación, de promoción social) ha sido reconocido como de valor e incidencia en el proceso de retorno a los canales democráticos y particularmente en el de la transmisión de valores éticos y democráticos en plena imposición de políticas represivas. Gran parte de las organizaciones tradicionalmente conocidas como ONG nacieron y actuaron con mucha fuerza en ese período, jugando un rol supletorio de las manifestaciones de participación cercenadas y sustituyendo virtualmente a partidos proscritos y movimientos sociales impedidos de actuar” (CIVICUS/ICD, 2006: 22).

5 Como señalan Bettoni y Cruz (1999: 4-5) “A modo de ejemplo, las organizaciones de derechos humanos o centros de investigación sumamente politizados tuvieron su auge en la etapa de la transición a la democracia y fueron lentamente cediendo espacios a nuevas áreas de trabajo. Desde 1990 un gran número de ONG iniciaron actividades vinculadas a la promoción de iniciativas productivas de tipo microempresarial, en este momento fue

Pese a este avance, la mirada comparativa indica que la sociedad civil uruguaya mantiene una estructura débil, dada por los escasos niveles de participación ciudadana, la debilidad de los actores de segundo grado que nuclea a las organizaciones sociales, y la relativa escasez de recursos tanto humanos, como financieros y tecnológicos (CIVICUS/ICD, 2006: 28-31). En efecto, un estudio realizado por CEPAL indica que el tercer sector en Uruguay estaría compuesto por aproximadamente 4.800 organizaciones, que desarrollan actividades de servicio social en áreas como empleo, salud, alimentación y educación (Gerstenfeld y Fuentes, 2005: 10). Esta misma investigación también revela que aproximadamente 44% de la población urbana en situación de pobreza accede a algún tipo de cobertura de servicio de alimentación, salud, educación, formación para el trabajo o intervenciones integrales a cargo del tercer sector (Gerstenfeld y Fuentes, 2005: 13)⁶.

Datos recogidos de estudios disponibles muestran que, dentro del tercer sector social, las principales áreas de acción de las organizaciones sociales son la infancia y la juventud (ICD, 2000) con un fuerte énfasis en la educación, la salud y la promoción social, dato que se corrobora en relevamientos posteriores de la misma institución. Con menor importancia aparecen otros ámbitos, como la cultura y el ocio, los derechos humanos, la comunicación, el medio ambiente, la mujer, el desarrollo local, la discapacidad, el empleo, la microempresa, la atención a mayores, etc. Estos datos han sido confirmados por investigaciones posteriores, que indican una importante proporción de entidades dedicadas a gestionar e implementar servicios sociales, donde el peso de los servicios públicos tiene especial relevancia (Gerstenfeld y Fuentes, 2005: 21).

Por otro lado, la escasez de información y de un diagnóstico cuantitativo sobre el personal que trabaja en las organizaciones de la sociedad limita mucho la posibilidad de profundizar en el perfil de los recursos humanos que se reclutan en las ONG. Sin embargo, estudios preliminares realizados recientemente permiten constatar un peso relativo de personal voluntario (58% de los trabajadores son voluntarios a tiempo parcial y 9% voluntarios en jornada completa) (Gerstenfeld y Fuentes, 2005: 33-35), aunque también se identifica, a partir del cre-

fundamental satisfacer las demandas de asesoramiento y capacitación productiva como nuevos caminos alternativos para el desarrollo de actividades económicas que dieran respuesta a las crecientes necesidades de ingreso y empleo” (Bettoni y Cruz, 1999: 4-5).

6 Adicionalmente, la mayoría de estas organizaciones, respondiendo a la estructura centralista de organización gubernamental, están situadas en la capital, Montevideo, lo que implica una subrepresentación de los intereses del resto del país en el universo de la sociedad civil.

cimiento y aumento de recursos provenientes del sector público, un proceso de profesionalización que se traduce en la consolidación de equipos remunerados (Rossel, 2003).

RECURSOS Y FINANCIAMIENTO

Algunos estudios han mostrado que, en los últimos años, ha habido un cambio importante en las fuentes de ingreso de las organizaciones de la sociedad civil, que han pasado de percibir una gran parte de sus fondos de parte de organismos de cooperación internacional a depender cada vez de forma más clara de fondos gubernamentales, normalmente en formato de convenios o subvenciones (ICD, 2000) para el desarrollo de políticas sociales. De hecho, actualmente 86% de las organizaciones del tercer sector declaran tener algún tipo de convenio con el Estado (Gerstenfeld y Fuentes, 2005: 22)⁷.

Aunque el peso de los fondos públicos es importante y muchas organizaciones dependen de los mismos para sobrevivir (Rossel, 2003) todavía quedan huellas de lo que fue el patrón de financiamiento de las organizaciones en la época de auge en la transición democrática.

Esta modificación en las fuentes de financiación de las entidades sociales uruguayas está marcada por dos fenómenos muy claros.

Por un lado, la modificación de las prioridades de la cooperación internacional –en especial europea-, para la que América latina y dentro de ella el Cono Sur pasó a un segundo plano (Bettoni y Cruz, 1999). Esto produjo una reducción sustantiva de recursos en las entidades del tercer sector uruguayas y las obligó a considerar nuevas estrategias de captación de recursos, tanto en el mercado como en la Administración.

Por otro, el impulso cada vez más evidente que se generó desde los organismos bilaterales de crédito (BID, Banco Mundial) hacia el fortalecimiento de la sociedad civil en general y el involucramiento de las organizaciones sociales de los países destinatarios de los préstamos en los proyectos a ser financiados por los mismos. Esto movió gradualmente al Estado uruguayo a incorporar a las entidades del tercer sector en las políticas, especialmente a través del traspaso de recursos para la gestión de servicios sociales (Rossel, 2003).

En la colaboración con el Estado, es importante recordar que la forma legal bajo la cual funcionan la mayoría de los traspasos de recursos a las organizaciones sociales es el convenio. En términos generales, el convenio es un contrato que se convoca generalmente a través

7 El estudio de Gerstenfeld y Fuentes muestra que la proporción de organizaciones que mantienen convenio con el Estado es levemente mayor en Montevideo que en el Interior (87% frente a 84%), y más alta entre las entidades que desarrollan intervenciones integrales y de salud que entre las que trabajan en los ámbitos de educación/formación para el trabajo y alimentación (Gerstenfeld y Fuentes, 2005: 22).

de licitaciones públicas y se acuerda para cada caso concreto. En los convenios se establecen, en general, los criterios que la Administración utilizará para evaluar a las entidades sociales, así como los plazos de los pagos, las instancias de supervisión, etc. Por la lógica que los subyace, los convenios generan una titularidad compartida, es decir, la titularidad del servicio es tanto de la Administración como de la ONG, dado que la administración cubre el 100% de los gastos que las entidades realizan. Por esta misma razón, la intervención de la Administración en la definición del servicio a prestar por las ONG tiende a ser muy fuerte⁸.

REDES

La estructura de redes de la sociedad civil uruguaya está fuertemente sesgada hacia un criterio sectorial, condicionada por la organización centralista del país y por el poco peso de las divisiones territoriales: de hecho, los datos de un relevamiento de ICD muestran que 67% de las organizaciones relevadas en el estudio declararon pertenecer a alguna red de alcance nacional, mientras que sólo 32% pertenece a una red internacional y apenas 3,8% a una red zonal o territorial. Dentro de esta lógica, las estructuras más sólidas y estables son las que surgieron en el área de la infancia, la juventud y la salud. Paralelamente, la ANONG (Asociación Nacional de ONG) parece contar con un número atendible de socios.

Con este panorama, la estructura de redes que surge parece tener anclajes fuertes en áreas asistenciales (salud, infancia, adolescencia) y un incipiente desarrollo que busca constituir a estas plataformas como interlocutores válidos en la arena de las políticas públicas (uno de los fines principales de la ANONG). Pero algunas investigaciones recientes indican que el funcionamiento de las redes en Uruguay es muy variado y, en general, tiende a ser mejor cuanto más concretos son los objetivos que persiguen⁹. En contrapartida, las redes de alcance general, como la ANONG, tienden a padecer el efecto de las diferencias internas y de la gran diversidad de las organizaciones que la componen (Rossel, 2002; Rossel, 2003).

LA VINCULACIÓN HISTÓRICA CON EL ESTADO Y CON LA POLÍTICA

La matriz de integración y socialización con base la estructura del estado, la economía política de representación de intereses en base a las principales categorías del mercado de trabajo y el protagonismo

⁸ En el caso de INAU, por ejemplo, existen los perfiles de atención.

⁹ Los datos del estudio CIVICUS/ICD sobre las redes indican que, en una encuesta realizada a personas participantes en entidades de la sociedad civil, 64.5% consideró que las redes y federaciones son eficaces, frente a 27% que consideró que son ineficaces, lo que indicaría que son relativamente efectivas (CIVICUS/ICD, 2006: 34).

de los partidos limitó fuertemente el espacio ocupado por la sociedad civil en Uruguay.

En la época en que gobernó José Battle y Ordóñez, a inicios del siglo XX, se consolidó un estado que supo “llegar” a las clases medias, integrándolas en un conjunto de valores que luego serían sustento de parte de la cultura política de la sociedad uruguaya. Como resultado, Uruguay fue uno de los pocos países de América Latina que, a partir de la consolidación del Estado, experimentó un “ensanchamiento” democrático y no reprodujo una estructura oligárquica, como se dio, por ejemplo, en Argentina (Bayce: 1989, 11). Se consolidan en esta época el “fuerte peso de las ideologías de clase media sobre la cultura uruguaya” y el “el mito del Estado”, es decir, la interpretación de una sociedad que es creada desde el Estado (Moreira: 1997, 84). Y fue en este período que se sentaron en este período las bases de una relación difusa entre Estado y sociedad civil (Panizza, 1990).

La “partidocracia” que rigió históricamente al sistema político también incidió en el lugar ocupado por la sociedad civil: los partidos políticos no sólo fueron instituciones que garantizaron el funcionar democrático del sistema, sino que conformaron verdaderos sistemas de creencias y valores (Pareja, 1989). Adicionalmente, los partidos “intermediaron intereses e ideas” (Moreira, 1997) y se convirtieron en “fuertes centros de socialización política” (Real de Azúa: 1984).

Este recorrido dejó poco margen a la sociedad civil. Más aún, el tejido asociativo ocupó tradicionalmente un lugar residual – si no inexistente – en las agendas partidarias.

LA ARTICULACIÓN ESTADO-SOCIEDAD CIVIL EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Las primeras experiencias de colaboración de la sociedad civil en políticas públicas surgen a partir de 1985, pero tienen un primer impulso formal destacable a mediados de los 90, cuando se establecieron los primeros convenios formales de distintas organizaciones con el Plan Caif (Centros de Atención a la Infancia y la Familia) y el INAME (actual INAU). En el año 1997, el Plan CAIF tenía una cobertura de aproximadamente 7500 niños. Tres años más tarde, esa cifra se había duplicado (García, 2008)

Los inicios de la década de los 90s estuvieron marcados, además, por otro cambio político de gran envergadura: la llegada de la izquierda al gobierno municipal de Montevideo por primera vez en la historia. Este hecho también operó en los vínculos entre las ONG, la política y

las políticas públicas. Durante el gobierno de Tabaré Vázquez al frente de la IMM se gestó el primer programa de colaboración formal de la sociedad civil con el gobierno de la ciudad de Montevideo, que buscaba la atención integral a la infancia en el marco del proceso de descentralización de la Intendencia Municipal de Montevideo (Programa Nuestros Niños/IMM-UNICEF, 1997).

De manera que los puentes desde la administración pública hacia las ONG se tendieron tanto desde el gobierno central (Partido Colorado) como desde la Intendencia Municipal (Frente Amplio). De hecho, el desarrollo de estos y otros proyectos dentro del INAU y la IMM, así como la creación de nuevos programas en otros organismos estatales fue lo que estructuró la relación entre ONG y las políticas públicas en la década de los 90s.

En el caso del INAU, en 1998 se creó una división especialmente destinada a la regulación de los convenios con la sociedad civil. A partir de esto, la regulación de nuevos programas de atención a la infancia (niños en situación de calle, clubes de niños, centros juveniles -con excepción del Plan Caif, que funciona con una dirección especial) se realiza desde la División Convenios, a través del financiamiento de proyectos de atención formulados por la sociedad civil, con marcos relativamente generales. Entre 1994 y 1999 la cobertura de atención en modalidad de tiempo parcial se multiplicaba por seis y en el año 2002 se aprobaban los primeros perfiles de atención, que describían las actividades y los formatos que debería tener la intervención de las organizaciones sociales en cada una de las políticas..

En el caso de la IMM, los procesos de descentralización y la puesta en marcha de algunos programas específicos dieron lugar a una apertura importante que favoreció la presencia de ONG en la prestación de servicios (Canel, 2001).

Estos avances generaron en aquella época fuertes cambios tanto en las organizaciones sociales como en los organismos públicos impulsores de esta nueva modalidad de ejecución de políticas.

Los debates internos en las ONG no se hicieron esperar. Se señalaba que la participación de las ONG en la prestación de servicios era en cierto sentido funcional a los intereses de los promotores de las reformas neoliberales, que buscaban reducir la presencia del estado en el área social. Estas voces consideraban el avance de las ONG en este nuevo rol prestador estatal como una “expresión del modelo neoliberal”, que implicaba el “repliegue del Estado” y su sustitución por la sociedad civil (Sanseviero, 2006).

Dentro del Estado también se generaron fuertes corrientes de cuestionamiento. Un caso claro en este sentido es el INAU, donde “durante la presidencia de Alejandro Bonasso (96-97) [...] se toma

la decisión de fortalecer a las ONG para poder ampliar la cobertura [...] Ahí toma esto un gran auge que tiene críticas internas también muy fuertes, frente a lo que se podría ver como una pérdida de protagonismo del estado, y esa discusión entre estatización-tercerización atravesó todos los períodos de gobierno posteriores” (Entrevista a representante gubernamental N° 4).

A finales de los 90s, la presencia del tercer sector ya formaba parte de la agenda de las políticas sociales (Villarreal y Santandreu, 1999). El tema estaba instalado dentro de la estructura del INAU. Por poner solo un ejemplo, en el informe de evaluación de la gestión del período 1995-1999 su director, Bonasso, declaraba haber encontrado en las ONG “un socio invaluable que no sólo acudió a la convocatoria que le hiciéramos en 1995 a poco de asumir, sino que fue aumentando su compromiso de manera constante” (INAME, 1999). El tema también empezaba a permear en los discursos de los principales partidos políticos¹⁰. Sin embargo, las posiciones seguían siendo vagas y, en general, coincidían en promover un relacionamiento adecuado entre ambos actores (Villarreal y Santandreu, 1999).

En ese momento, sólo en el sistema INAU se atendía a poco menos de 40000 niños y adolescentes, de los cuales aproximadamente un cuarto estaban en servicios gestionados por organizaciones de la sociedad civil. La colaboración entre estado y ONG contaba ya con cierta historia y, a la vez, representaba cada vez más recursos e incluía a un número creciente de beneficiarios.

En este nuevo escenario, distintas investigaciones lograron determinar que el impulso principal del nuevo modelo de colaboración entre la sociedad civil y el estado era claramente el resultado del acompañamiento a los procesos de reforma del estado que estaban teniendo lugar en el país. Las ONG percibían profundos cambios en el estado de bienestar, que se *deresponsabilizaba* y dejaba tareas clave en manos de actores privados. La presión de los organismos internacionales para incorporar a las ONG en el nuevo modelo de gestión era notoria (Villarreal y Santandreu, 1999; Rossel, 2002; Sanseviero, 2005), y esto coincidía con la “necesidad creciente de las ONG de conseguir recursos para subsistir debido a la retracción de los fondos provenientes de la cooperación internacional” (Rossel, 2008b).

10 De acuerdo al relevamiento realizado para este estudio, en los programas electorales de los principales partidos en 1999 el tema no tuvo casi presencia. Solo en el programa del Herrerismo (sector dentro del Partido Nacional) se hace una referencia explícita a la necesidad de construir un relacionamiento adecuado entre el tercer sector y el Estado.

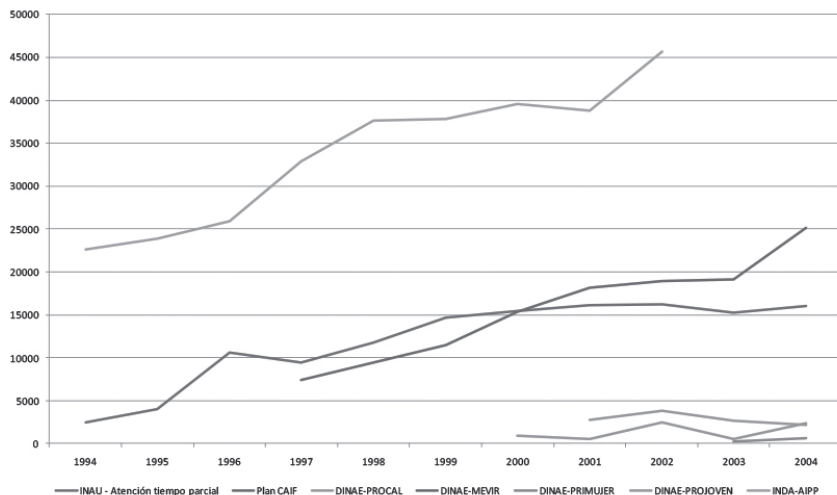
Adicionalmente, desde la sociedad civil los primeros análisis empezaban a plantear disconformidad porque los avances en la implementación no parecían tener un correlato en términos de incidencia de políticas. Ya se veía con cierta preocupación la separación de roles entre el diseño y la ejecución, y los efectos que esto podía tener sobre las posibilidades de las ONG de lograr objetivos políticos (Villareal y Santandreu, 1999).

Durante el gobierno de Jorge Batlle (2000-2005) la presencia del tejido asociativo pareció fortalecerse aún más. En medio de la crisis del 2002, las ONG se identificaban como las “reales amortiguadores de una las peores crisis de nuestro país, lo que demuestra nuestra capacidad y sostenibilidad”. (Omar Sellanes, Memoria ANONG período 2001-2003). Para la sociedad civil, era claro el papel clave que estaban asumiendo en la “implementación de políticas sociales de emergencia atendiendo necesidades básicas de los sectores de la población más golpeados por la crisis” (Memoria ANONG período 2001-2003).

Finalizando el gobierno de Batlle, el INAU atendía ya a más de 50.000 niños y adolescentes, de los cuales un 80% eran beneficiarios de políticas gestionadas directamente por organizaciones de la sociedad civil (Midaglia, Castillo y Antía, 2006). El aumento de cobertura del Plan CAIF y de la modalidad de atención en tiempo parcial era muy significativo. También se registraban aumentos de cobertura en políticas de alimentación (Ver gráfico 1). En la prensa se hablaba ya del “brazo ejecutor” de las principales políticas sociales del Estado, compuesto por unas 5200 organizaciones (Diario El País, 31 de diciembre de 2004) y se reconocía la importancia que el saliente gobierno colorado había otorgado a las ONG como socio central en la estrategia social llevada a cabo en esos cinco años (Diario El País, 31 de diciembre de 2004).

Gráfico 1

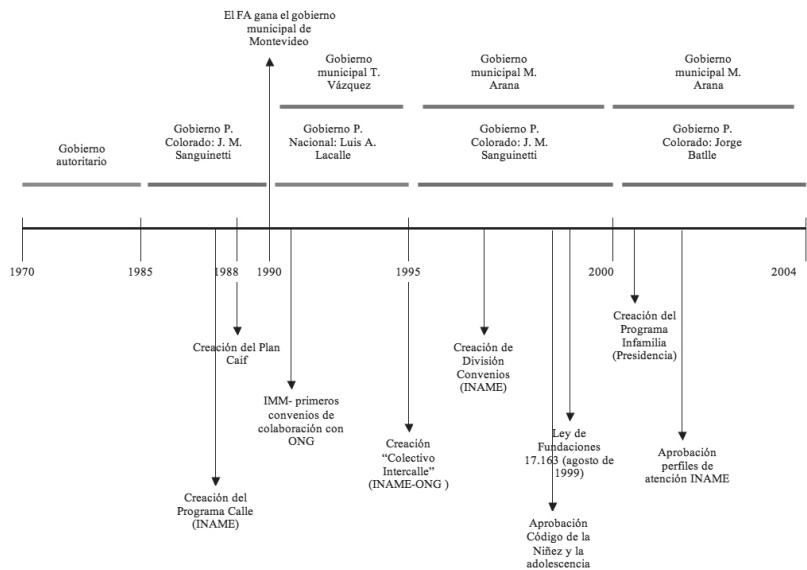
Evolución de cantidad de beneficiarios de principales programas con implementación de ONG.



Fuente: Elaboración en base a Midaglia, Castillo y Antía (2006) y García (2008).

En contraste con este drástico avance, el debate político sobre la participación de las ONG en las políticas públicas parecía estancado. Los partidos se incorporaban muy lentamente una suerte de micro-debates sobre el asunto, dejando entrever posiciones muy generales, a veces divergentes y muchas veces no necesariamente alineadas dentro de una misma colectividad política. No se registraban planteos fuertes de ninguno de los principales partidos en torno al rol de las ONG en la sociedad, ni tampoco en relación al papel que éstas debían jugar en la prestación de servicios sociales vía convenios con distintos organismos del estado.

Figura 1
Principales hitos en el intercambio estado-tercer sector en las décadas previas al primer gobierno de izquierda en Uruguay.



Fuente: Elaboración propia

AFINIDAD IDEOLÓGICA Y PRESTACIÓN DE SERVICIOS EN LA ANTESALA DEL PRIMER GOBIERNO DE IZQUIERDA

La breve reseña presentada en la sección anterior permite plantear el primer hilo conductor que guía el análisis de las relaciones entre las ONG y el primer gobierno de izquierda. Pero hay dos elementos adicionales que no pueden dejar de tomarse en cuenta y que terminan de completar la imagen sobre la situación con que se encontró el gobierno de Vázquez al asumir en marzo del año 2005. El primero es el que plantea los principales riesgos y ejes problemáticos que el modelo de colaboración entre el tejido asociativo y el Estado venía teniendo y que varias investigaciones empezaban ya a mostrar. El segundo es el que recoge las principales aristas del vínculo entre las ONG y la izquierda en los años y meses previos a su llegada al poder. Ambos puntos se desarrollan a continuación.

RELACIONAMIENTO, APRENDIZAJES Y EFECTOS NO DESEADOS EN EL MODELO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS

Como se mencionó anteriormente, la década de los 90s marcó el impulso fuerte a la participación de las ONG en la prestación de servicios sociales en Uruguay. En esos años, varias fuentes de financiamiento confluyeron y la experiencia de co-gestión de servicios sociales públicos a cargo de entidades de la sociedad civil dejó de ser una experiencia aislada para convertirse en un fenómeno bastante extendido. Acusando

recibo de este avance, sobre fines de la década distintas investigaciones empezaron a hacer foco en este nuevo “animal” que había surgido en la gestión de las políticas sociales uruguayas y que parecía ir en constante crecimiento (Laurinaga, 1998; Villarreal y Santandreu, 1999; Midaglia, 2000 y 2001; Morás, 2001^a y 2001b; Rossel, 2003).

Esas investigaciones revelaban un relacionamiento complejo, con varios conflictos y con numerosas interrogantes.

Por un lado, era claro que la participación de las ONG en la prestación de políticas había contribuido a una superposición de financiamientos y descoordinación en la Administración, así como a la cristalización de un modelo de financiamiento a través de convenios, que implicaba la imposición por parte de la Administración de criterios de elegibilidad de beneficiarios en los servicios, y el diseño finalista de un sistema que buscaba evitar financiar estructuras de funcionamiento en las entidades (Rossel, 2008a y b). Este modelo, estructurado sobre la estabilidad de los convenios, ponía a las entidades del tercer sector en un rol de “falso funcionariado público” (Rossel, 2008b), donde las ONG operaban como ejecutoras sistemáticas de un conjunto de servicios públicos con un alto grado de continuidad.

Los hallazgos de las distintas investigaciones sustentaban la necesidad de mirar, al menos con escepticismo, las hipótesis que depositaban en el tercer sector un potencial transformador. De hecho, el impulso que había tenido lugar en Uruguay para “abrir el juego” al tercer sector parecía ser limitado, inestable y, en buena medida, también funcional a la tradicional estructura de bienestar del país, a los acuerdos corporativos básicos y a un tercer sector que todavía estaba lejos de convertirse en un actor “competente” en la arquitectura de los sistemas de bienestar (Rossel, 2008b).

Este diagnóstico se traducía, en un plano general, en una importante “complejidad política e institucional que implica consolidar formatos novedosos de prestación de servicios” (Midaglia: 2000, 6).

En términos más concretos, esto se reflejaba en un conjunto de dudas sobre el potencial de estos mecanismos de prestación de políticas sociales, vinculadas con tres fenómenos: el funcionamiento y anclaje de la co-gestión en la institucionalidad del estado social, las transformaciones que la co-gestión produce sobre el tercer sector uruguayo y la reconfiguración que impone en las relaciones de *accountability* hacia la administración pública.

Existía evidencia concluyente que mostraba que el potencial del tejido asociativo y de la co-gestión en tanto instrumentos de profundi-

zación democrática que favorecieran la participación y la *accountability* estaba lejos de ser claro. Distintas investigaciones mostraban que en Uruguay no sólo no era posible constatar estos aportes, sino que diversos fenómenos asociados justamente al modelo de la co-gestión podían contribuir a obstaculizarlos, entre ellos, las regulaciones y convocatorias de convenios o la burocratización y profesionalización de las organizaciones (Rossel, 2002 y 2003).

Esto reforzaba los cuestionamientos al potencial de participación asociado a estos modelos de prestación de políticas, un argumento recurrente de la vertiente más optimista de la literatura académica sobre el tercer sector.

Adicionalmente, en coincidencia con la mayoría de los diagnósticos presentes en la literatura, también existía un amplio consenso tanto entre los representantes de las ONG como de la Administración en que la co-gestión había acarreado consigo una importante dependencia del tercer sector respecto a los recursos públicos (Laurinaga, 1998; Midaglia, 2000 y 2001). Entre los efectos negativos de este fenómeno surgían la escasa capacidad de innovación, la rutinización de los procesos de trabajo, la pérdida de autonomía económica y técnica y, en los casos más extremos, la pérdida de la identidad del sector (Rossel, 2008a).

Esta pérdida de identidad se asociaba, sobre todo, al progresivo debilitamiento de los roles políticos de las ONG. La co-gestión parecía estar limitando la “dimensión política” de la identidad del tercer sector, debido a cierto temor a perder recursos por reivindicaciones que puedan incomodar a la Administración, pero también como resultado de la rutinización que el énfasis en prestar servicios había provocado en muchas organizaciones, un efecto que las redes y los actores de segundo grado no parecían haber logrado atenuar o revertir.

Este debilitamiento de los roles políticos parecía haber contribuido a la escasa efectividad de los ya débiles espacios de participación de las organizaciones en la formulación y diseño de las políticas. Las ONG presentaban una muy baja capacidad de dedicar recursos a la promoción de la participación y experimentaban un condicionamiento de su capacidad de cuestionar y controlar a la administración, debido a la posibilidad de que posturas más reivindicativas llevaran a la administración a retirar los fondos (Rossel, 2003 y 2008a).

En definitiva, poco antes de asumir la izquierda era claro que las transformaciones experimentadas por el tercer sector a partir de la implementación sistemática de servicios sociales públicos no habían sido inocuas para las ONG. Hacía ya un tiempo que el proceso estaba “pasando factura” al sector, con efectos negativos y superpuestos, que tendían a ir siempre hacia el debilitamiento de las bases constitutivas de la identidad del sector. Todavía quedaba por determinar si los pro-

blemas identificados eran en realidad los “dolores de crecimiento” de un nuevo modelo de políticas sociales (y no necesariamente de protección social en sentido amplio) en un país donde la tradición estatista, la dinámica corporativa y los partidos políticos seguían tallando con fuerza y dejaban, aun con tantos cambios, poco margen para la incorporación rápida y exitosa de un nuevo actor en el campo de las políticas sociales.

EL VÍNCULO DE LA IZQUIERDA CON LAS ONG EN LA PREVIA DEL GOBIERNO

Tradicionalmente, la idea de que en el origen de gran parte de las ONG había cierta afinidad con la ideología de izquierda y con la resistencia a la dictadura ha estado bastante extendida. En efecto, el período autoritario “[...] fue un período de crecimiento de organizaciones que de algún modo funcionaban como un ámbito de nucleamiento de gente de izquierda desplazada por la dictadura enfocando el trabajo social como un modo en tratar de incidir en algo, en mejorar las condiciones del país, en poder hacer trabajo social con alguna proyección política, y con un financiamiento internacional muy fuerte, y hubo un gran desarrollo de policlínicas, merenderos, proyectos infantiles, ollas populares, organizaciones barriales, iniciativas económicas. En los últimos años de la dictadura empezó a haber más articulación entre las organizaciones, y también de promover organizaciones sociales” (Entrevista a representante gubernamental N° 4).

Pero en la previa de la llegada de Tabaré Vázquez al gobierno nacional y habiendo pasado casi 20 años desde el retorno a la democracia el panorama había cambiado bastante. Desde ese entonces, muchas de las organizaciones surgidas en esa etapa habían desaparecido, y también muchas nuevas organizaciones habían surgido, especialmente en el área de los servicios sociales. La imagen del tejido asociativo en el Uruguay del 2004 y muy especialmente el que convenía con el Estado

difería bastante de la de las ONG gestadas en la época dictatorial. Incluso aquellas que permanecían funcionando habían cambiado buena parte de su forma de trabajo, metas, funcionamiento (Rossel, 2008a).

Estos cambios afectaron parcialmente la visión de una relación relativamente lineal entre las ONG y la ideología de izquierda. Si bien es cierto que el origen de una gran parte de las ONG estuvo vinculado a la izquierda y a la resistencia contra la dictadura, “[...] después cambiaron las reglas y en democracia funcionan de manera distinta [...] hay una variedad muy amplia, y tampoco es cierto que todas las ONG estén vinculadas a la izquierda” (Entrevista a representante ONG N° 1). Y sobre todo, en el camino de las reformas y del nuevo “mercado” de la prestación de servicios fueron apareciendo nuevos actores en la escena.

En 2004 la percepción de que buena parte de las ONG que trabajan prestando servicios sociales públicos tenían cierta afinidad con la izquierda seguía vigente. Sin embargo, poco tiempo después sería claro que los significados de esta afinidad y de los vínculos no eran lineales. Tampoco era lineal, más allá de algunas asociaciones gruesas, la existencia de relaciones virtuosas entre las ONG y el Frente Amplio.

Un entrevistado que ocupaba un cargo político en un organismo público durante el gobierno de Vázquez afirmaba que “un porcentaje importante de la gente que trabaja en las ONG son votantes del FA, cercanos o conocidos de quienes podemos estar en el gobierno, porque hemos trabajado juntos o hemos compartido muchos espacios, básicamente es una cierta afinidad que puede haber..hay vínculos informales” (Entrevista a representante gubernamental N° 4). Por su parte, el actual senador del Frente Amplio, Carlos Baraibar, señalaba que “[...] en una inmensa mayoría son frenteamplistas los que están militando en ellas [las ONG]: movimientos ambientalistas; de mujeres; de capacitación social; de investigación económica, sociológicas, políticas; de organizaciones barriales; de fomento productivo. La gente prefiere hoy, más que trabajar para que se hagan las revoluciones y cuando se hagan le tapen el pozo, trabajar hoy para que le tapen el pozo, entre otras cosas, porque esa revolución se ve cada día más distante, cuando no imposible” (Harnecker, 1995: 45).

En la antesala del gobierno de izquierda, los partidos tradicionales –que gobernaron durante los años en que se gestó y se dio el primer impulso a la relación estable de colaboración por convenios entre ONG y Estado- reivindicaban esto como un logro y criticaban duramente a la izquierda por haber cuestionado durante tanto tiempo esta lógica de trabajo. Finalizando el gobierno de Batlle y previo a las elecciones de 2004, el diputado colorado Washington Abdala señalaba en un evento público lo siguiente: “Todo esto (la participación de las ONG en las políticas públicas) funciona bastante bien y hago una picardía acá, y

van a ver ustedes que puedo eventualmente tener razón —ojalá no la tenga—. Como todo esto lo impulsamos desde lo que se llama en el país una *cierta visión*, la nuestra, la visión de los partidos históricos, muchas veces somos blanco de críticas muy fuertes” (Abdala, mañanas complejas). Años más tarde volvía a afirmar que “Los gobiernos anteriores, particularmente los colorados (basta recordar la política de apertura hacia la sociedad civil bajo la administración Bonasso en el INAME) abrieron sus puertas de par en par a las ONG, siendo que muchas de éstas no tenían ningún tipo de afinidad política con los gobiernos en cuestión, sino todo lo contrario” (Washington Abdala)¹¹.

En ciertos sectores del FA existía la convicción de que las ONG debían jugar un papel clave en las políticas públicas y que para que éste pudiera desarrollarse el Estado debía no solo acudir a las ONG sino fortalecerlas. En el año 2004 Miguel Fernández Galeano (quien luego fue subsecretario de Salud Pública en el primer gobierno frentista, planteaba que las ONG eran un “[...] factor importante en el desarrollo de la política pública [...] El fortalecimiento de la sociedad civil debe ser encarado como una política social de Estado, con instrumentos y recursos estatales para su consolidación [...] Si se quiere sociedad civil fuerte, tiene que haber diseños de política pública para fortalecer a las ONG”(Miguel Fernández Galeano, 2004). En la misma línea, en los meses previos a la asunción de Vázquez, distintas voces dentro y afines al Frente Amplio y la izquierda planteaban la necesidad de que el nuevo gobierno abordara con profundidad la temática de las ONG, reconociendo su trayectoria e importancia histórica en la resistencia al autoritarismo, así como sus capacidades para la intermediación de intereses (Sanseviero, 2005).

Pero estas visiones coexistían, a la vez, con una fuerte preocupación por la existencia del riesgo de una lógica clientelar en las relaciones entre ONG y Estado (Morás, 2001b) y sobre, todo, por una falta de transparencia y rendición de cuentas. Por ejemplo, Felipe Michellini planteaba en el año 2004 que “Hay muchas decisiones de la administración relativas a asignar responsabilidades a las ONG en las cuales, si no hay clientelismo, hay figuras parecidas. No hay transparencia”(Felipe Michellini, 2004). También Fernández Galeano en se mismo momento explicaba que las ONG “pueden convertirse y se convierten muchas veces en expresiones de grupos corporativos con intereses profesionales y aun laborales, y debemos asegurarnos los mecanismos de prevención de nuevas formas de clientelismo en la vinculación con los organismos del Estado” (Miguel Fernández Galeano, 2004).

11 Sitio web del foto batllista: http://www.forobatllista.com/printNews.asp?tf_NewsId=4063

El nivel de debate seguía estando, sin embargo, en el plano de un diálogo poco sistemático. A nivel del Frente Amplio, las referencias al tercer sector y la participación de la sociedad civil en las políticas eran prácticamente inexistentes. En el programa de gobierno presentado por esa fuerza política para las elecciones del 2004 se daba por sentada cierta participación de las organizaciones sociales en la gestión de políticas, pero no se especificaba el rumbo que esta colaboración debía tener, ni sus implicancias en términos de participación ciudadana¹².

Desde el ámbito de las ONG, la antesala de la asunción de Vázquez estuvo pautada por de cierta complicidad con el Frente Amplio que mostraba la afinidad del tejido asociativo con el futuro gobierno. La alineación de propuestas gubernamentales con los principales postulados de las ONG no tardó en llegar (Sanseviero, 2005).

12 EP/FA-NM (2004) “El gobierno del cambio. La transición responsable”, Recopilación de las propuestas, proyectos e ideas para el gobierno progresista, formuladas por el Dr. Tabaré Vázquez en el ciclo «La transición responsable».

EL PRIMER GOBIERNO DE IZQUIERDA Y LAS ONG PRESTADORAS DE SERVICIOS SOCIALES

CRONOLOGÍA Y EVOLUCIÓN DE UN VÍNCULO COMPLEJO

2005: LUNA DE MIEL Y PRIMEROS DESENCANTOS

La llegada la izquierda al poder en marzo de 2005 marca un nuevo escenario para las relaciones de las ONG con el gobierno nacional.

Este nuevo escenario se inició con altas expectativas por parte del tejido asociativo, asociadas, por un lado, a la posibilidad de consolidar una agenda social de izquierda en el país y, por otro, a la consolidación de un rol más protagónico para las ONG. En definitiva, “las OSC en su mayoría se han identificado con la izquierda, muchas de ellas trabajaron fuertemente en la salida de la dictadura, han sido siempre como un centro de pensamiento ideológico más de izquierda [y] tenían muchas expectativas cuando apareció por primer vez un gobierno de izquierda en el país” (ANONG).

Pero las primeras señales que las ONG recibieron con la llegada del Frente Amplio al gobierno fueron poco alentadoras.

Por un lado, tras ganar las elecciones Tabaré Vázquez se abocó a la creación de su gabinete y a delinear las principales estrategias de su gobierno. Definió que la ex senadora comunista Marina Arismendi sería la responsable de conducir un flamante Ministerio de Desarrollo Social. Entre fines de 2004 e inicios de 2005 el Frente Amplio discutió fuertemente los contenidos de su “buque insignia”, el Plan de Asistencia Nacional a la Emergencia Social (PANES).

A apenas 10 días de iniciado el gobierno y antes de asumir su cargo como Ministra, Arismendi arremetía contra las ONG señalando que “algunas ONG dicen que son sin fines de lucro pero sabemos que después lucran” y que el ministerio impondría controles más fuertes, ya que sabía que algunas ONG se fundaban con el objetivo de “vivir a costa del Estado” (Semanario Búsqueda, 10 de marzo de 2005).

El planteo irritó a las ONG, quienes señalaron estar “sorprendidas por el tratamiento” que la futura jerarca les estaba dando, quejándose porque “nadie había respondido a los pedidos de entrevista que habían hecho” (Semanario Búsqueda, Entrevista a Fernando Rodríguez, Presidente de ANONG, 17 de marzo de 2005). Sin embargo, las reacciones públicas no pasaron de allí y comenzaba a tomar forma un rasgo claro del posicionamiento del tercer sector frente al gobierno durante buena parte del período, que procesaba el malestar con el gobierno con un “silencio táctico” y una “gestión privada de la disidencia” (Sansevierio, 2005; FESUR, 2005).

En los meses subsiguientes, el debate volvió a surgir varias veces. Pero simultáneamente, el MIDES comenzaba a funcionar y a poner en marcha los principales componentes del PANES que, ahora ya más delineados, requerían fuertemente de la ejecución de servicios. Para poder poner en marcha estos servicios, se convocó a las ONG, quienes rápidamente comenzaron a trabajar en la ejecución de distintos programas, convirtiéndose en sus principales ejecutores (Sansevierio, 2006).

A la vez, en la estructura del MIDES se incorporaba a organismos como el INJU y el Programa Infamilia. El diseño de este último –creado durante el gobierno de Batlle en la órbita de la Presidencia de la República– estaba sufriendo fuertes modificaciones, pero la lógica de contar con las ONG como principales ejecutoras en algunas áreas de atención a la infancia no había variado significativamente. A instancias de este programa se impulsó la expansión de la cobertura de CAIF, que luego fue absorbida en su totalidad por el INAU. Entre el 2004 y el 2008, la cobertura del Plan se incrementó en casi un tercio, alcanzado a cerca de 39000 niños. Adicionalmente, el Programa financiaba intervenciones concretas en la modalidad de convenio -entre ellas, la atención a niños y adolescentes en situación de calle, el Programa de aulas comunitarias, el abuso y el maltrato infantil- y fortalecía su programa de desarrollo comunitario a través de los SOCAT (servicios de orientación y consulta), gestionados mayoritariamente por organizaciones sociales de base barrial¹³.

Entre medio, en agosto de 2005 se aprobó tras un importante debate la Ley de Voluntariado que reconocía y regulaba el trabajo voluntario en el ámbito público, pero no abordaba la regulación en el ámbito

13 Ver <http://www.infamilia.gub.uy/>

privado¹⁴. La normativa generó disconformidad en el universo de las ONG, quienes criticaron entre otros aspectos la incorporación estable del trabajo voluntario en los organismos estatales, algo que fue visto como una mini reforma del Estado encubierta en las urgencias que imponía la emergencia social y que abría el espacio para prácticas clientelares (Semanario Brecha, 13 de mayo de 2005). También se percibió como inadecuado el excesivo énfasis prestado por la normativa al voluntariado individual en detrimento del colectivo, y generó malestar el intento de que el MIDES llevara un registro de voluntarios y (otro registro) de organizaciones sociales (Semanario Brecha, 13 de mayo de 2005).

En este contexto, los primeros análisis que comenzaban a realizarse sobre el intercambio la sociedad civil y el estado en el área social ya pronosticaban dificultades, debido a la falta de definiciones precisas del gobierno en relación al lugar que las ONG debían ocupar en la ejecución de las políticas. Pero también estaban ausentes las definiciones del gobierno respecto a la participación ciudadana y, dentro de ella, al rol que las organizaciones sociales podían desempeñar en ella (Sansevierio, 2005). En definitiva, “durante los primeros meses de 2005 la «retórica participativa» del gobierno fue «matizada» por iniciativas legales y discursos de contenidos fuertemente deslegitimadores del tercer sector” (Sansevierio, 2005: 9).

Sobre fines del 2005 el conflicto inicial entre el Ministerio y las ONG quedaba en un segundo plano, mientras las necesidades concretas de llevar a cabo el PANES iban siendo cada vez más importantes. Este proceso inicial es recordado hoy por miembros de las ONG “[la postura del Ministerio] en los hechos fue cambiando, hubo un cambio notorio en el discurso, específicamente de la Ministra, y no solo en el discurso sino en los hechos, porque las organizaciones fueron convocadas a participar, a participar en espacios de dialogo y de discusión y a participar como ejecutoras” (ANONG). La misma visión comparte un ex – jerarca del MIDES: “..se arranca en 2005 con una postura de que el estado tenía que hacerse cargo de las primeras intervenciones sociales (PANES), y ese año fue un año bastante conflictivo. No llegó a mayores pero que no parecía que estado y ONG iban a ser muy buenos amigos” (Entrevista responsable gubernamental N° 3).

Pasados los primeros conflictos, la relación entre ONG y el gobierno, al menos en el área social, comenzó a ser más fluida. Los recursos para la ejecución de servicios iba en aumento y la presencia

14 Ley 17885 que “Reconoce, define, regula, promueve y facilita la participación solidaria de los particulares en actuaciones de voluntariado en instituciones públicas, directamente o a través de organizaciones privadas sin fines de lucro, nacionales o extranjera”, 19 de agosto de 2005, en <http://www.parlamento.gub.uy/Leyes/Ley17885.htm>

del tejido asociativo se hacía más fuerte en áreas en las que hasta el momento había tenido menos relevancia, como empleo y atención a adultos. En la dinámica cotidiana, las “diferentes organizaciones eran reabsorbidas por sus tradicionales rutinas de relacionamiento con el Estado” (Sanseviero, 2005: 9), basadas en la transferencia de recursos para la prestación de servicios sociales.

A la vez, al menos en el discurso, este nuevo escenario de mayores recursos y convocatoria recurrente a las ONG se hacía en un contexto de recuperación de “[...] la capacidad de iniciativa y el rol del estado como ente regulador, ámbito de definición de prioridades y de marcar las líneas de los distintos proyectos de trabajo a ser llevados adelante por los organismos públicos con las organizaciones de la sociedad civil” (Entrevista responsable gubernamental, 1). Sobre este punto, otras voces del gobierno señalan que “con el surgimiento del MIDES donde las dudas iniciales respecto a que papel darle a las ONG se fueron despejando en la práctica, saldando quizás algunas discusiones más por las necesidades operativas de implementación de las políticas, es decir, podría haber discrepancia desde el punto ideológico, pero fue quedando claro que si no se trabajaba operativamente aprovechando la experiencia de las ONG, muchas de las políticas no iban a poder llevarse adelante” (Entrevista responsable gubernamental N° 2).

Claramente, hacia fines del año 2005 el tono inicial que el MIDES había tenido respecto a las ONG estaba cambiando, los llamados a licitaciones se hacían cada vez más frecuentes y la presencia del tejido asociativo en la implementación de políticas volvía a ser una dato de la realidad.

Al mismo tiempo, el MIDES ponía en marcha el proceso para crear un espacio de participación permanente de las ONG en relación a la formulación y elaboración de las políticas sociales. El resultado de estas gestiones se visualizó en noviembre de ese año, cuando comienza a funcionar el “Espacio de Diálogo Social”, un mecanismo institucionalizado que convocaba a las ONG a formar parte de un “un espacio sistemático y permanente de intercambio de prioridades, intereses e información” (Bica, 2007). Este ámbito integraba a un amplio espectro de organizaciones¹⁵ y, hacia finales de año, este mecanismo planteaba

15 Desde su conformación el Espacio estuvo integrado por representantes del MIDES, la Asociación Nacional de ONG (ANONG), la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda de Ayuda Mutua (FUCVAM), la Confederación de Entidades Cooperativas (CUDECOOP), la Asociación de Uruguay de Educación Católica (AUDEC), el Espacio de Economía Solidaria, Federación de Institutos Populares de Educación Infantil (FIPEI), la Comisión Nacional de Seguimiento Mujeres por Democracia, Equidad y Ciudadanía (CNS), Cáritas Uruguay y la Federación de Cooperativas de Producción del Uruguay (FCPU). A mediados del año 2007 se suma al Espacio la Plataforma Interamericana de

ya los temas prioritarios de su agenda para el año siguiente: políticas de empleo, articulación territorial e tema de infancia (Bica, 2007). La visiones de las ONG sobre este espacio fueron positivas y alentadoras (Sanseviero, 2006).

2006-2007: LA RUTINA, TENSIONES Y CRISIS

A partir de inicios del año 2006 la relación entre las ONG y el gobierno empezó a funcionar con cierta rutina. Esa rutina permitió llegar a acuerdos de trabajo, que implicaban objetivos y tareas a desarrollar por ambos actores. A los habituales convenios de colaboración con organismos como el INAU, la DINAIE, INDA se sumaban ahora los principales programas del PANES y el abanico de servicios que el Programa Infancia del MIDES empezaba ofrecer.

Como comenta uno de los representantes estatales en ese momento “creo que después la experiencia fue permitiendo acercamientos, primero más de ejecución, bueno, porque era cierto que las ONG estaban en lugares donde el estado no había llegado aún..y en el 2006 comienza una relación de ejecución más estable” (Entrevista a representante gubernamental N° 2).

Mientras tanto, el Espacio de Diálogo Social seguía funcionando. En el año 2006 formalizó su sistema de funcionamiento y se realizaron nuevas propuestas para seguir avanzando en el trabajo conjunto (Bica, 2007). La valoración inicial que hicieron las ONG sobre la apertura de ese ámbito de discusión fue muy positiva (Dibot, 2009).

Sin embargo, al igual que ocurría en gobiernos anteriores, las ONG siguieron notando asimetrías en los modos de relacionamiento y profundidad de los acuerdos que alcanzaban con distintas oficinas gubernamentales.

El tono general de la relación entre las organizaciones y los organismos estatales se estabilizaba. Pero la estabilidad duraba poco.

En marzo de 2006 el senador frenteamplista Eleuterio Fernández Huidobro (Movimiento de Participación Popular) sostuvo en una entrevista publicada por el semanario *Crónicas* que “uno de los mejores negocios que hay en este país es fundar una ONG” (Semanario *Crónicas*, 10/3/2006). Pocos días después, el Diario *El País* publicaba una nota que señalaba que entre “el 25 y el 35% de las organizaciones no gubernamentales que cumplen servicios para la Administración Nacional de Enseñanza Pública (ANEP) no cumplen con sus objetivos, y que en algunos casos sus convenios rozan la ilegalidad” (El País, 26/2/2006). Si bien en aquel momento las autoridades del CODICEN de la ANEP transmitieron que no se podía generalizar, el titular tuvo repercusiones

importantes y abrió la polémica nuevamente en relación a los convenios y contratos de ese organismo con organizaciones sociales.

Las reacciones de la sociedad civil no se hicieron esperar. En una nota otorgada a la Radio El Espectador, Dardo Rodríguez, presidente de la Asociación Nacional de ONG en ese momento, planteaba que las ONG “están controladas por las mismas normas que cualquier ente público incluso en la ejecución técnica, con sistemas más rigurosos que para cualquier organismo estatal” (Radio El Espectador, 21 de setiembre de 2005). Por su parte, Gustavo Leal, miembro de la coordinación de El Abrojo, reaccionaba a las declaraciones de Fernández Huidobro diciendo que “no puede existir la impunidad de todo lo que se dice sin conocer casi nada” y que las generalizaciones nunca son inteligentes” (La Diaria, 27 de marzo de 2006).

Meses más tarde, nuevas declaraciones de Fernández Huidobro volvían a ensanchar la distancia entre las ONG y el gobierno. En una entrevista en el Semanario Voces del Frente, el entonces senador alertaba sobre la “influencia terrible que están teniendo en el mundo y el papel que el imperialismo les adjudica”, argumentando que “son aparatos más burocráticos que el Estado y curros de todos colores” (Semanario Voces del Frente, 26 de octubre de 2006). Este planteo fue fuertemente criticado por las ONG. Algunas voces plantearon que “en el sistema político sigue habiendo un desprecio muy profundo a las ONG” (Diario El País, 31 de marzo de 2006).

En los meses subsiguientes, y pese a los intensos debates, la relación cotidiana entre las ONG y el gobierno seguía el curso de la ejecución de los servicios y la demanda para nuevos proyectos sin mucho conflicto. Pero a mediados del año 2007 el debate y el enfrentamiento volvieron a surgir a raíz de la reforma tributaria y de un decreto aprobado por el gobierno que establecía el cobro de aportaciones patronales a la seguridad social para el personal que trabajaba en las organizaciones sociales. Esto implicaba que las ONG “debieran tributar aportes patronales al BPS (7,5%) y abonar pagos por el seguro por enfermedad, entre otros gravámenes dispuestos en el nuevo sistema fiscal” (EL País, 14 de julio de 2007).

En ese momento, varias organizaciones sociales salieron fuertemente a los medios expresando su malestar. La ANONG evaluó que la suspensión de las exoneraciones era “error”, una “impericia” y una medida “poco profesional” que tendría “importantes costos políticos” para el gobierno (El País, 14 de julio de 2007). Adicionalmente, algunas ONG ya planteaban la posibilidad de dejar de ejecutar los servicios sociales que tenían a su cargo, “devolver los convenios y mandar la gente al seguro de paro” (El País, 14 de julio de 2007).

El conflicto generó gran debate y una cierta alarma respecto al

destino de los muchos servicios que estaban siendo ejecutados por organizaciones sociales. Incluso desde el propio gobierno se alzaron voces planteando la gravedad de la posibilidad de que las ONG se retiraran de su rol prestador (El País, 14 de julio de 2007).

Tras varias idas y vueltas e intensas negociaciones, pocos días después se aprobó un decreto que suspendía la medida específicamente para las ONG. Sin embargo, la solución no dejaba satisfechas a las organizaciones, en tanto la suspensión aplicaba solo a ciertos grupos de ONG conveniando con algunos organismos (MIDES, por ejemplo), y dejaba fuera a varias entidades que articulaban su trabajo con otras áreas de la administración.

Pocos días antes de este desenlace, el MIDES instalaba en el territorio las primeras muestras de la apuesta principal de la izquierda en materia de participación vinculada a las políticas sociales: los Consejos Sociales. Los Consejos – que se estructuran en base a la participación de organizaciones de la sociedad civil – fueron creados como “espacios de participación que promueven formas de articulación e intercambio entre la sociedad civil organizada y el Estado” (MIDES, 2006), con la función específica de analizar y dar seguimiento a las políticas sociales, elaborar recomendaciones de priorización de problemas y articular demandas de la ciudadanía (MIDES, 2006).

En el plano de la ejecución, en estos dos años se había concentrado el grueso de la ejecución de los principales programas sociales del PANES gestionados por ONG: 15684 personas se habían beneficiado de las acciones del programa Trabajo por Uruguay y 15175 jefes de hogar habían participado del “Rutas de salida”¹⁶.

2008-2009: PUNTOS DE ENCUENTRO Y NUEVAS DISTANCIAS

El inicio del año 2008 seguía marcado por cierta incertidumbre respecto al alcance de la suspensión de los aportes patronales para las ONG. En marzo de ese año se aprueba finalmente un decreto que aplica la exoneración a un conjunto amplio de instituciones, incluyendo a las instituciones educativas sin fines de lucro, así como a las organizaciones que prestan servicios para el INAU.

A fines del año 2007 comienza a gestarse en el Comité de Coordinación Estratégica de Infancia (CCE) la posibilidad de llevar adelante un proceso de debate para elaborar una Estrategia de políticas de infancia y adolescencia a largo plazo. En este proceso, que se denominó finalmente Estrategia Nacional para la Infancia y la adolescencia (ENIA), el CCE convocó expresamente a las ONG prestadoras de servicios, que

¹⁶ MIDES (2008) Plan de atención nacional a la emergencia social (PANES 2005 - 2007).

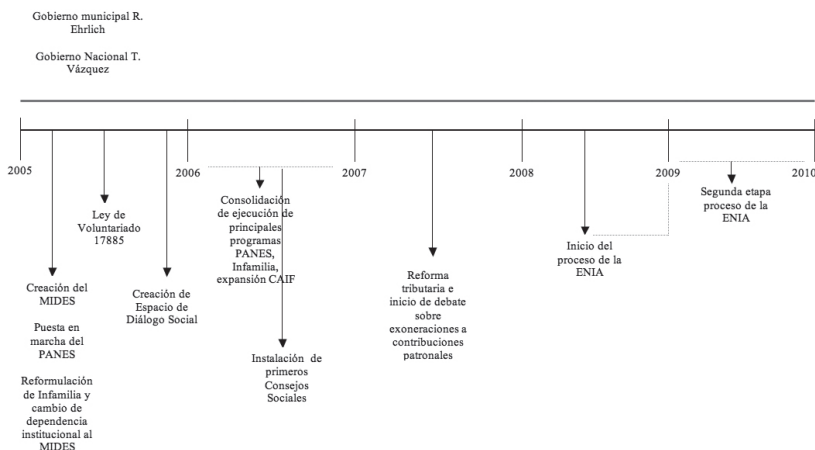
estuvieron representadas en tres instancias: en la secretaría ejecutiva que organizó los debates, en el debate propiamente dicho y en la implementación de una consulta a niños y adolescentes que formó parte del proceso general de elaboración de la ENIA¹⁷. El proceso de preparación y debate de la ENIA tuvo lugar durante el año 2008, y culminó con la presentación de un documento público a fines de ese año, así como con la elaboración de documentos posteriores y debates en el interior del país en los primeros meses del 2009.

Este proceso, aunque no exento de tensiones, parece haber sido un evento definitorio en la configuración de las relaciones entre el tejido asociativo y el gobierno. Los actores gubernamentales valoraron especialmente la presencia de las ONG y, sobre todo, las ONG ubican la ENIA como uno de los puntos más claros de encuentro con el gobierno, algo que no había sido fácil de alcanzar hasta ese momento. Para algunos actores de la sociedad civil la ENIA constituyó de hecho un “hito en la relación sociedad civil y estado, pero porque es un hito en pensar la infancia, es un hito histórico” (Entrevista a representante ONG N° 4).

Al mismo tiempo, la implementación de los Consejos Sociales alcanzaba ya una etapa de consolidación. Se creaban consejos en todos los departamentos del país e incluso en algunas regiones y la dinámica participativa contaba ya con cierta trayectoria. Sin embargo, las evaluaciones que empezaban a realizarse mostraban luces y sombras de esta experiencia. Por un lado, se evaluaba como punto débil la fuerte presencia del MIDES en la cristalización de esta experiencia participativa, y sus efectos sobre la autonomía y capacidad reivindicativa de las organizaciones sociales (Bastarrica y Marsigilia, 2010). La autonomía de estos espacios estaba muy lejos de lograrse. A la vez, todo indicaba que existían déficits importantes de representatividad (Bastarrica y Marsigilia, 2010).

17 Para más información sobre este proceso, consultar el sitio www.enia.org.uy

Figura 2
Principales hitos en el intercambio estado-tercer sector en el período 2005-2009.



Fuente: Elaboración propia

EL FRENTE AMPLIO EN EL GOBIERNO Y SU(S) MIRADA(S) SOBRE LAS ONG : AMOR, ODIO Y PRAGMATISMO

Aunque existe escasa información objetiva sobre el flujo de recursos destinado a ONG y los cambios en los presupuestos de las entidades, la mayor parte de los actores involucrados en mecanismos de co-gestión de servicios sociales públicos, tanto desde el tercer sector como desde la administración pública, coinciden en señalar que en el período 2005-2009 hubo un fuerte aumento de financiamiento para la ejecución de políticas por ONG. La puesta en marcha del PANES, la reformulación y nuevo impulso al programa Infamilia (que incluyó la expansión de ciertas modalidades de centros CAIF) y el reforzamiento de política en las áreas de empleo y alimentación configuraron un nuevo contexto de “abundancia”. Pero aunque “es claro es que hubo más inversión en políticas sociales”, no son tan claros los efectos que este proceso tuvo sobre el crecimiento y fortalecimiento del tercer sector en convenio en el área social.

Entre las propias organizaciones, existe cierto consenso en que este mayor flujo de recursos no tuvo impacto sobre el fortalecimiento económico de las ONG, aunque si contribuyó al surgimiento de nuevas entidades. En el tejido asociativo se considera que “No ha habido un crecimiento económico de las ONG..en realidad nacieron nuevas organizaciones” (Entrevista a representante ONG N° 5), “surgieron muchas ONG chicas, que se formaron para presentarse a proyectos” (Entrevista a representante ONG N° 3), “ha habido un crecimiento

importante de organizaciones en algunas áreas” (Entrevista a representante ONG N° 6).

Desde el punto de vista de algunas organizaciones más chicas, este proceso llevó a que durante el primer gobierno de izquierda el dinero haya estado “[...] mejor distribuido..Antes había ONG muy grandes que se sabían mover y concentraban muchos recursos y vos no veías demasiado los resultados de esos recursos..Ahora todo es más equitativo, hay un mayor flujo de caja, pero hay una descapitalización de las ONG ” (Entrevista a representante ONG N° 5). En contrapartida, las organizaciones más grandes consideraron que “quienes han estado al frente de los organismos públicos desarrollaron una política de reparto de tareas, intentando ser equitativo y bloqueando la posibilidad de que las organizaciones acumulen convenios”, lo que generó “una presión para que se creen organizaciones que puedan cubrir rubros o áreas con demanda, algunos son gente que no tiene experiencia y otros son oportunistas”. (Diario El País, 31 de marzo de 2006).

Más allá de las distintas visiones, hay acuerdo en que durante el período 2005-2009 no se modificó significativamente el modelo de financiamiento que estaba vigente desde el inicio de los primeros convenios en la década de los 90s. Según las organizaciones, este modelo, que establece el pago por beneficiario y en una lógica por proyecto “[...] limita desde el punto de vista de la ONG, justamente a poder financiar todo este trabajo de representación, también de investigar, profundizar, hacer monitoreo...Esto en general lo han hecho quienes tienen varios convenios con el estado y van teniendo remanente de los proyectos, o quienes han tenido financiamiento internacional” (Entrevista a representante gubernamental N° 4).

De hecho, está bastante extendida la idea de que, aunque los recursos y proyectos aumentaron, los montos destinados a cubrir los servicios se mantuvieron estables. Por esta razón, “la gran mayoría de los proyectos que se ejecutan desde el estado sufren grandes penurias económico-financieros y esto ha llevado a una situación de la sociedad civil complicada en términos económicos-financieros” (Entrevista a representante ONG N° 4). Más aún, el representante de una organización plantea que “[...] veces el estado juega como un doble discurso.. hay programas que ejecutamos nosotros que están complicados, muy complicados económicamente. De hecho hay programas que hemos decidido no ejecutar porque no dan los recursos que el estado prevé.. es una política miserable desde el punto de vista económico” (Entrevista a representante ONG N° 10). Como se analizará más adelante, al parecer los impactos negativos ya conocidos de esta modalidad de financiamiento no solo no lograron revertirse en este período, sino que en algunos casos se profundizaron.

Todo indica que el aumento de recursos y la creación de nuevos proyectos para su ejecución por las ONG planteaba, ya al inicio del gobierno de Vázquez, un escenario que no estaba libre de contradicciones.

Por otro lado, tal como se vislumbraba en los meses previos a la asunción de Vázquez, los discursos dentro del recién creado gobierno respecto al papel que debían jugar las ONG fueron muchas veces divergentes, muchas otras confusos.

En realidad, al llegar al gobierno el Frente Amplio se enfrentó a la necesidad de tomar postura sobre un tema al que no había prestado mucha atención. Cuando lo hizo, varias posiciones divergentes salieron a la luz.

Por un lado, se señalaba que las ONG habían sido funcionales durante mucho tiempo a un proceso de desresponsabilización y tercerización llevado a cabo por el Estado (Midaglia, Antía y Castillo, 2006). Al llegar al poder, el impulso de la izquierda por reivindicar la recuperación de espacios por parte del Estado arremetió, como se mostró anteriormente, contra las ONG y su rol en la ejecución de políticas. De hecho, desde las ONG se percibió que en la izquierda habían sectores que claramente pensaban que “[...] este tipo de organizaciones estaba para tapar los agujeros de un estado omiso, bueno, ahora no hay un estado omiso, hay un estado responsable, estas organizaciones no tienen mucho que hacer acá” (Entrevista a representante ONG N° 1).

Más aún, la imagen que el tejido asociativo recibió fue que dentro de algunos sectores del FA la visión sobre el modelo de colaboración con la sociedad civil era bastante drástica: “el Estado lo que hace es, a fuerza de reducir costos, quitarse responsabilidades..y eso está en el tapete hoy, se plantea que el Estado recupere, porque las ONG han tercerizado....hoy se está discutiendo en la comisión de programa del frente hacer desaparecer a las ONG en un nuevo gobierno de izquierda...que tiene que volver todo al estado..ese es el discurso que, en forma medio de caricatura, es el que lleva adelante el sindicato de INAU, y ADEOM” (Entrevista a representante ONG N° 9). Esta mirada fue duramente criticada por algunas ONG. Otras opiniones más radicales dentro del Frente Amplio señalaban, como se mostró anteriormente, que las ONG se habían convertido en un negocio, y que las relaciones entre éstas y el estado están claramente pautadas por lógicas corruptas.

También fue objeto de cuestionamientos por parte de los otros partidos. Un militante del partido independiente señala que “hay sectores de izquierda que tienen un discurso muy anti- ONG, que dicen que [las ONG] son representantes de las políticas de los 90” (Cobro).

En otro plano, desde las ONG se percibía que algunos sectores dentro del FA “[...] identifican la participación en este tipo de organizaciones como un factor de desmovilización política..entonces también lo

ven incluso como una competencia a los partidos políticos” (Entrevista a representante ONG N° 1).

En definitiva, el contexto de la llegada del Frente Amplio al gobierno nacional tironeaba a las ONG desde varios lados, en una lógica bastante paradójica: aumento de recursos y demanda por un lado, y discurso crítico hacia su rol por otro.

Como resultado, en términos generales las relaciones entre el tercer sector y la administración pública transitaban predominantemente por la vía del pragmatismo, que se estuvo impulsado por dos factores: la necesidad de las ONG de obtener recursos, y la necesidad de la administración pública de ejecutar rápidamente los proyectos que formaban parte de la nueva agenda de políticas que el gobierno pretendía llevar adelante.

Como señala un ex - jerarca público, “[...] el factor económico terminó siendo bastante determinante..también a las ONG se les fueron reduciendo mucho las posibilidades de financiamiento..y por más que algunas más que otras intentaron mantener algunas líneas internacionales y trabajar más con algunas empresas uruguayas para mantener sus proyectos de trabajo, el grueso de la plata pasaba por poder hacer convenios con el estado..” (Entrevista a representante gubernamental N° 4).

A su vez, en la administración existió bastante acuerdo en que “al empezar a gobernar a nivel nacional y empezar a encontrarte con todas las trabas institucionales para hacer cualquier cosa, el funcionamiento burocrático del estado y los problemas que tiene la gestión de los recursos humanos del estado, empezabas a ver al final era una transa tan grande mover recursos para abrir un nuevo servicio es un problema que al final hago un convenio...ese pragmatismo estuvo muy presente en el MIDES, en parte en el INAU –aunque ahí había posturas diferentes con respecto a las ONG -, ese pragmatismo ayudó a que algunos de los más críticos pudieran revisar en parte su concepción ideológica y ver que no necesariamente todas las ONG era un curro (Entrevista a representante gubernamental N° 1).

Para buena parte de las ONG, esta tónica pragmática se tradujo en un intercambio cotidiano muy similar al que venían manteniendo con los gobiernos anteriores: “[...] el intercambio fue circunscrito a la ejecución de los programas, con matices después en función de los perfiles, incluso personales de cada jerarca [...] pero en términos generales no hubo una política de consulta específica al sector..” (Entrevista a representante ONG N° 1).

Pero este pragmatismo no equivalió a ausencia de conflicto. Desde el tercer sector se considera que el intercambio cotidiano con el Estado fue complejo porque “La participación de las organizaciones en

espacios para definir las políticas ha tenido que ser peleada, no ha sido natural. Ningún jerarca del gobierno ha venido a buscarlas. No hubo una convocatoria de decir “vamos a ver, acá hay 20 años acumulados de trabajo, vamos a generar un espacio de reflexión de intercambio” (Entrevista a representante ONG N° 9). En realidad, pareciera ser que la escasa definición de la administración pública respecto al papel que las ONG debían jugar terminó por debilitar el potencial que ese papel podía tener.

De hecho, la ausencia de una postura gubernamental sólida respecto al lugar que debían ocupar las ONG en las políticas sociales fue fuente de malestar recurrente en el tercer sector, porque “Dependía con quien hablaras dentro del gobierno qué era lo que opinaba sobre cual debería ser el lugar de las ONG, el lugar del estado, no había un consenso” (Entrevista a representante ONG N° 4)

Como señala el representante de una ONG, “La valoración y conceptualización que tuvo el gobierno pasado en relación a las ONG fue absolutamente heterogénea...incluso cambiante: no era lo mismo lo que decía Marina Arismendi al mes de ser ministra que lo que terminó diciendo cuando se va...al principio había muchísima desconfianza, y luego pasamos a formar parte, a ser más que una pata, somos el corazón de gran parte de las políticas públicas...el corazón no quiere decir que las estemos pensando, que necesariamente estemos incidiendo, el MIDES tomó una opción, al principio pensó que iba a ir por otro lado, creo yo que pensó que la UDEALR iba a jugar otro rol, y termina generando una alianza muy fuerte con las ONG para la ejecución de sus programa” (Entrevista a representante ONG N° 10).

Parece claro entonces que las posturas variaron mucho dependiendo de los organismos públicos y de quiénes estuvieran ocupando los cargos de dirección en ellos. Un ex jerarca del gobierno señalaba que “[...] quienes venimos sosteniendo que la sociedad es relevante, que las ONG son actores fundamentales de la política social, que es bueno que haya actores externos al estado que puedan cuestionarnos, plantearnos cosas, volcarnos conocimientos, tener ámbitos de discusión, tuvimos un ambiente propicio para que eso se promoviera...y quienes entendían que las ONG eran un curro, y que era gente que estaba acostumbrada a vivir de la plata de afuera y ahora quiere vivir del estado, o bien no hicieron acuerdos o vieron que en la práctica era la única forma o la forma más rápida de viabilizar proyectos de trabajo” (Entrevista a representante gubernamental N° 4).

Más allá de la heterogeneidad, la percepción sobre que las posturas gubernamentales tendieron, en general, a suavizarse y acercarse hacia el tercer sector es compartida por las organizaciones. El dirigente de una de ellas opina, por ejemplo, que “el período pasado fue un apren-

dizaje para todos los actores..actores de izquierda ubicándose en lugares de gobierno, para las ONG ubicarse con interlocutores conocidos. y fue una relación de aprendizajes mutuos, tanto para la sociedad civil como para los gobernantes, fueron lazos de encuentros y desencuentros, todos vamos visualizando los espacios, una cosa es el gobierno, otra es el estado, otra es la sociedad civil” (Entrevista a representante ONG N° 5). El representante de otra entidad señala que “[...] el caso del MIDES es el caso más claro, cambio positivo y la apertura de los espacios de participación, en algunos casos hasta por ley” (Entrevista a representante ONG N° 6).

La visión predominante entre las ONG entiende que estos cambios en las posturas del gobierno no modificaron la visión de fondo que existía sobre el rol de la sociedad civil en las políticas. De hecho, algunos entrevistados consideran que “en términos generales la lógica de vinculación fue la misma, puede haber, capaz que lo más notorio fue lo que pasó en el MIDES, pero yo no le doy trascendencia, porque creo que es parte de la misma lógica de desconocimiento del sector..pero creo que no, que se siguió una política clara, que hubo una política clara en cuanto a fortalecer el estado, fortalecer la articulación intersectorial y las ONG no tienen la legitimidad, no se les da la legitimidad como actor social para participar en instancias de tipo político” (Entrevista a representante ONG N° 1)

Desde los cargos de dirección y gestión clave en organismos del área social se hace una lectura más optimista sobre los significados de estos cambios. Como señala un representante del estado en aquel momento, “inicialmente había una postura más radical, de decir bueno el estado toma las riendas, y por lo tanto las ONG no son necesarias.. se respiraba en el ambiente eso..pero también había en el 2005 una serie de experiencias interesantes que veían de las organizaciones que al estado le parecía interesante retomarlas (Entrevista a representante gubernamental N° 3).

En definitiva, es evidente que el escenario en que se desarrolló la relación entre las ONG y la administración pública fue, en el mejor de los casos, complejo. El aumento de recursos y la ampliación de la demanda de servicios ejecutados por el tercer sector se combinó con la ausencia de una postura unificada sobre el rol que debía jugar la sociedad civil en las políticas del primer gobierno de izquierda. Esta ausencia se llenó con opiniones muy divergentes, que dependían de sectores y de personalidades, y que osciló entre la reivindicación de las ONG para profundizar la participación ciudadana y visiones extremadamente negativas sobre su accionar y su significado en el entramado de las políticas.

Como resultado, los actores de la sociedad coinciden en que las relaciones entre las ONG y el partido de gobierno fueron predominantemente conflictivas y estuvieron pautadas por la desconfianza.

Esta dinámica recibe casi una única interpretación en el tejido asociativo: se considera la consecuencia natural de un proceso de “reacomodo” y redefinición de roles, debido a que “hay una relación sin resolver entre la izquierda política y la izquierda social..no hay una reflexión sobre el tema ni en el campo de las organizaciones políticas partidarias ni en el campo de las propias organizaciones sociales” (Entrevista a representante ONG N° 1).

En este sentido, el conflicto se asocia a uno de los tantos “dolores de crecimiento” que el FA tuvo que enfrentar al asumir el gobierno nacional, dolores que justamente en este nuevo contexto afectaron más a las ONG, que durante muchos años se habían considerado socias ideológicas del partido de izquierda. Desde esta visión, se entiende que el conflicto no es “[...] necesariamente de enfrentamiento, sino en estos primeros cinco años se tuvo que empezar a tramitar una redefinición de identidad [dentro de las organizaciones]” (Entrevista a representante ONG N° 9). También se asocia a un “momento todavía confuso de los roles” (Entrevista a representante gubernamental N° 2)

Pero también surge con claridad que para muchas ONG no fue fácil acompañar el proceso de crecimiento del nuevo gobierno. Algunas organizaciones parecen haber sentido especialmente los posicionamientos anti-ONG de ciertos sectores del FA, aún cuando en la práctica el flujo de financiamiento no solo no cesó, sino que aumentó significativamente.

LA MUTACIÓN DEL VÍNCULO, SUS EFECTOS NO PREVISTOS SOBRE EL TEJIDO ASOCIATIVO

La breve cronología de las relaciones entre las ONG y el primer gobierno de izquierda presentada anteriormente denota una relación oscilante, con fuertes avances y, también, con fuertes retrocesos. Esta trayectoria no es del todo singular. En otros gobiernos –de otros colores políticos– también se experimentaron tensiones importantes con las ONG, lo que muestra que, en cierta forma, algunos rasgos del modelo de colaboración estado-sociedad civil instalado en Uruguay para el área social se derivan de componentes estructurales que hacen factores como la matriz estatista, la tradición corporativa de estructuración de la protección social, la fortaleza del sistema de partidos, la debilidad de la sociedad civil (Rossel, 2008b).

Sin embargo, en el período 2005-2009 surgieron algunos fenómenos novedosos, que podrían ser reflejo de las contradicciones existentes en la izquierda y en el Frente Amplio en relación al lugar que deben ocupar las ONG en relación a las políticas públicas.

Algunos de estos elementos pueden ser observados al analizar los rasgos más concretos y cotidianos de la relación entre las ONG y

el gobierno. Éstos rasgos, que ofrecen más elementos para analizar y releer el tono público que las relaciones entre ONG y gobierno tuvieron durante el período 2005-2009, permiten identificar con mayor claridad cambios algo más sutiles que efectivamente ocurrieron una vez que la izquierda asumió el gobierno nacional.

Una forma de hacer este análisis es pasar en limpio estos cambios observando las transformaciones que las ONG que colaboran con la administración pública en la implementación de políticas experimentaron a partir de 2005. A continuación se analizan estos cambios, ordenados en dos grandes grupos: aquellos referidos al rol de servicio y sus efectos sobre dimensiones constitutivas del quehacer de las ONG, y aquellos que afectaron directamente a los roles políticos y más reivindicativos del sector.

EL HACER SOBRE EL PENSAR Y LOS OBSTÁCULOS PARA PROFESIONALIZARSE

El primer punto que vale la pena analizar es el de la dependencia económica. Ya varios estudios sobre la realidad de las ONG y su rol prestador de servicios han mostrado que la dependencia de las ONG respecto de los recursos públicos no es nueva (Laurinaga, 1998; Midaglia, 2001; Rossel, 2002).

En general, tanto los actores del gobierno como del tejido asociativo coinciden en señalar que la notoria dependencia económica de las ONG respecto de los fondos públicos está presente, por lo menos, desde hace diez años. Algunos entrevistados ubican el origen de la dependencia entre el año 1994 y 1995 “cuando se corta la cooperación internacional” (Entrevista a representante gubernamental N° 2).

El aumento de la demanda de servicios de ONG para ejecutar políticas impactó sobre la dependencia ya existente. Desde la perspectiva del gobierno se percibe la dependencia en el gobierno de izquierda como un rasgo que tiene a las ONG “casi al límite” de la supervivencia. Como señala un responsable gubernamental del período, “[las ONG]...e han vuelto más dependientes. Si sacáramos al MIDES y al INAU, dejarían de existir los convenios que hoy existen, las ONG desaparecerían. La dependencia económica es altísima.” (Entrevista a representante gubernamental N° 4).

De manera que durante el primer gobierno de izquierda la pauta de dependencia no se modificó. Eventualmente pudo haberse profundizado y, claramente, no se redujo.

Los efectos de la dependencia económica sobre otras dimensiones relevantes de las ONG habían sido ya bastante estudiados en Uruguay. Antes del año 2005, existía evidencia concluyente que mostraba el fenómeno y constataba sus efectos sobre la rutinización del trabajo de

las ONG, la pérdida de capacidad innovadora y pérdida de autonomía del sector (Laurinaga, 1998; Midaglia 2000 y 2001; Rossel, 200).

Lo interesante es que tras la llegada de la izquierda al poder, el escenario no parece ser muy distinto.

Por un lado, la dependencia económica y la propia lógica de la relación regular de prestación de servicios en el que las ONG están insertas ha terminado llevándolas a una lógica casi estrictamente centrada en la atención directa de beneficiarios, lo que ha ido en detrimento del desarrollo de otras dimensiones, otros roles que están también en la base del tercer sector, como la negociación y la reivindicación política, o la *advocacy*. En algunos sectores de las ONG se va instalando la idea de que, "...al empezar a ejecutar, al abrirse un montón de llamados, un montón de cuestiones, [...] a la sociedad civil se le acorta el tiempo de pensar, se le acorta el tiempo de incidir, se le acorta el tiempo de reflexión, para destinárselo al hacer." (Entrevista a representante ONG N° 10).

Hay que señalar que este fenómeno tampoco es nuevo. La rutinización y la lógica en extremo concreta vinculada a la prestación de servicios públicos ya incomodaba a las ONG que se encontraban en esta situación, en el gobierno anterior. Sin embargo, en algunos círculos de las ONG el problema cobra ahora un nuevo cariz, en tanto es la versión "acumulada" de un fenómeno que tiene ya bastante tiempo y que claramente se dispara con las importantes necesidades de ejecución del nuevo gobierno, en especial del MIDES. En otras palabras, lo que era un malestar en los años anteriores para algunas organizaciones pasó a ser, de golpe, un problema importante.

En la visión de algunos representantes de ONG, este problema se tradujo en un factor más de varios que contribuyeron a debilitar –en lugar de fortalecer– al tejido asociativo durante el primer gobierno de izquierda, especialmente en los primeros dos años. El excesivo énfasis puesto en el rol de servicio de las ONG, que para importantes sectores de la sociedad civil había sido siempre una molesta –pero inevitable– piedra en el zapato, ocupa, con la llegada del nuevo gobierno, un lugar más grande y molesto en el zapato de varias entidades. El mayor flujo de recursos y las urgencias de la ejecución parecen explicar una parte del asunto. La otra parte de la molestia la explica la visión que desde las ONG se atribuyó a ciertos actores gubernamentales, que al llegar al poder "veían a las ONG como meras gestoras de cómo hacerlo y cuánto sale" (Entrevista a representante ONG N° 4), que tenían "una orientación cada vez más clara a la prestación concreta del servicio [...] con un proyecto más claro de tercerización" (Entrevista a representante ONG N° 1).

Como resultado, en la sociedad civil se considera que "hay organizaciones que han tenido mucha incidencia. Por ejemplo, las organi-

zaciones de mujeres. En derechos humanos también es un área donde la incidencia ha sido mayor. Pero en otras áreas, cuando las organizaciones son ejecutoras de los programas, la incidencia es menor. Es cierto que pueden incidir desde la ejecución, pero no participaron en la definición de los programas. Y después las organizaciones tienen muy poca incidencia en lo que es monitoreo y evaluación. Es un problema de capacidad y recursos, pero además como son ejecutoras es complicado” (Entrevista a representante ONG N° 6).

La aparente profundización de la lógica del “hacer más que pensar” llevó a muchas organizaciones a vivir con mayor dramatismo la debilidad que ya sufrían para innovar y desarrollar nuevas ideas, nuevos modelos de atención. Existe consenso en que en la actualidad son muy pocas las organizaciones que tienen esta capacidad” (Entrevista a representante gubernamental N° 5).

Y de hecho, desde el tejido asociativo se responsabiliza en parte a la propia dinámica gubernamental por este fenómeno: “[...] en estos convenios que el estado hace con la sociedad civil, la sociedad civil queda como ejecutora, en una cosa de un corsé de con quienes, cuando, como, donde y por cuanto plata. Y no hay espacio para pensar. Ese tipo de cosas me da la sensación que no se ha sabido encontrarle la vuelta para explotarlo de la mejor manera, porque tiene que ver con poner intereses públicos y privados en común [...] Hoy es absolutamente imposible innovar, por como están planteados los convenios. Hoy te dicen “haceme este formato” (Entrevista a representante ONG N° 4)

Pero además del excesivo énfasis en los servicios y las dificultades para innovar, durante el primer gobierno de izquierda surgió otro problema que también parece haber contribuido al debilitamiento de la sociedad civil prestadora de servicios. En este período, la tendencia a profesionalizar los equipos técnicos que venía registrándose desde hacía por lo menos una década comenzó a estancarse e incluso a retroceder debido a varios factores.

Por un lado, el aumento de recursos, la demanda de prestación de más servicios por parte del estado, la creación del MIDES y el énfasis del nuevo gobierno –y en especial de este último ministerio– por consolidar equipos técnicos especializados en el área social llevó a una situación de cuasi pleno empleo de asistentes sociales, sociólogos, etc. La aparición de la administración como empleador atractivo para estos profesionales puso a las ONG en una situación compleja. Un funcionario gubernamental plantea el tema de la siguiente forma: “[...] tenemos un problema...está o un poco saturado el mercado de las políticas sociales, y falta gente con cierta experiencia o trayectoria, para la cantidad de proyectos que hay, y eso va en desmedro de la calidad de las propuestas o de la capacidad

de sostener las propuestas con cierta calidad..se ha desbordado la profesionalización en las ONG..no ha habido suficiente capacidad de formar gente, tener nuevos cuadros de dirección” (Entrevista a representante gubernamental N° 1).

De manera que el aumento de los proyectos y la mejora relativa de las condiciones de trabajo en la administración pública llevaron a que las metas de profesionalización que lentamente se iban alcanzando se alejaron drásticamente del horizonte en muchas organizaciones, porque muchas de ellas no lograron ser opciones atractivas para profesionales en el área social.

Pero además, se registra en este período una “fuga” de los recursos más formados de las organizaciones hacia cargos –muchas veces políticos y de confianza- del gobierno. Este fenómeno, que produjo en las organizaciones tradicionalmente más fuertes un vaciamiento de sus principales cuadros, es una confirmación empírica clara de que, más allá de las posturas organizacionales, una importante proporción de los miembros y trabajadores de las ONG tenía afinidad con la izquierda y el Frente Amplio. Esto impactó en la capacidad de trabajo de las ONG, que comenzaban a enfrentar el lado negativo del “recambio generacional en el *management*, y entre los operadores gente muy muy joven y sin experiencia..las ONG no estaban preparadas para la demanda..”(Entrevista a representante gubernamental N° 3).

Este proceso de “descapitalización”era en parte conocido por algunas ONG, que declaran haber experimentado una situación similar durante los primeros gobiernos progresistas en la IMM: “En realidad los cinco años de gobierno vienen precedidos por lo que fue la intendencia..y ahí en realidad lo que se generó fue un vaciamiento profundo de gente que se fue de la IMM al gobierno, y a su vez pasó que pila de gente que estaba en lugares de ONG el gobierno los llevo para ser parte del gobierno..” (Entrevista a representante ONG N° 3). Sin embargo, existe consenso sobre que lo que ocurrió al llegar al Frente Amplio al gobierno nacional fue mucho más extendido y tuvo efectos mucho más profundos sobre el tejido asociativo, que fue perdiendo bruscamente recursos capacitados, teniendo al mismo tiempo que reabsorber los costos y “rearmarse” para poder responder a la creciente demanda de convenios.

Algunos actores incluso plantean que lo que ocurrió en los primeros meses del nuevo gobierno fue un flujo natural de cuadros, que volvían a tener roles clave en el partido político, cuando en realidad años antes éste había nutrido casi “en préstamo” a las ONG de algunos de sus recursos valiosos.

ROLES POLÍTICOS: ENTRE LA AFINIDAD, LA PASIVIDAD Y LA DEBILIDAD

La otra cara de los cambios que experimentaron las ONG durante los cinco años del primer gobierno del Frente Amplio se reflejan en el plano de los roles más políticos y de reivindicación que están en la base de su identidad.

Una primera expresión de estos efectos se observa en una preocupación ya conocida en el ámbito de las ONG respecto a la pérdida de autonomía, derivada de un supuesto *trade-off* que se da entre la atención prestada a los servicios en detrimento de cierta autonomía, y que opera en el plano del financiamiento pero también en el plano de las ideas. Como señala el directivo de una ONG: “Si tu único financiador es el estado, te encorseta, te encorseta la vigilancia, te encorseta la posibilidad de negociación, de decir esto si, esto no...” (Entrevista a representante ONG N° 4).

Es cierto que también este fenómeno había sido señalado en otras investigaciones desde que las relaciones estado-sociedad civil se consolidaron en el país, mucho antes que la izquierda llegara al gobierno. Más aun, el riesgo de perder la autonomía y la capacidad cuestionadora surge sistemáticamente en las investigaciones sobre las relaciones estado-sociedad civil a nivel internacional. La literatura es contundente al plantear la preocupación por la posibilidad que el tercer sector pierda su autonomía e independencia respecto al sector público (Simon, 1990: 467; Wolch, 1990: 215; Lloyd, 1990: 246-248, Biggs y Neame, 1995; Frumkin, 2001). También señala que cuando las organizaciones del tercer sector pasan a percibir recursos gubernamentales en forma regular, su capacidad de acción política, *advocacy* y liderazgo tiende a disminuir (Alexander, Nank y Stivers, 1999: 460; Reid, 1999: 301; Schmidt, 2004), disminución que se hace evidente cuando se confirma el “enlace de supervivencia” (Vernis, 2000) que suele regir las relaciones del tercer sector con el Estado. En otras palabras, cuando las organizaciones dependen de los recursos públicos para sobrevivir, pierden su capacidad de enfrentarse a éste y cuestionarlo por miedo de perder el financiamiento (Knapp, Roberston y Thomason, 1990: 207-208; Nowland-Foreman, 1998).

Lo importante a los efectos del análisis es que el patrón que ya venía siendo identificado en el pasado adquiere un nuevo significado durante la administración frentista del gobierno nacional. La representante de una ONG plantea el punto de la siguiente forma: “Mayores niveles de financiación y transferencia de recursos por parte del estado, sea del signo que sea el gobierno, la autonomía de las organizaciones. El modelo virtuoso que nosotros como organización pasamos a tener –con más peso de la cooperación internacional– pasó a ser inverso, el 85% proviene del financiamiento estatal y el 15% de cooperación inter-

nacional. Eso genera restricciones a la autonomía, pasó antes, en los dos gobiernos anteriores y en este, en este se le suma el componente de la familia ideológica, de provenir de un mismo origen” (Entrevista a representante ONG N° 1)

En realidad, en la mayor parte de las organizaciones de la sociedad civil entrevistadas está claro que al llegar el Frente Amplio al poder, buena parte de éstas modificaron el comportamiento que venían teniendo con los gobiernos previos debido a cierta afinidad ideológica con el nuevo partido de gobierno.

La afinidad ideológica de las ONG o, al menos, de una parte importante de sus miembros directivos, llevó a muchas organizaciones a “identificarse con el gobierno y ubicarse como “*la sociedad civil compañera*”” (Entrevista a representante ONG N° 4). Parecería ser que entre 2005 y 2009, o al menos en los primeros años del gobierno, hubo “menos reivindicación por el tema de los convenios y por el tema de la complicidad” (Entrevista a representante ONG N° 6), lo que una representante de una ONG explica de la siguiente forma: ...si tu dependés de ese patrón para subsistir y a la vez no te oponés tanto a su línea de trabajo, como si fuera blanco o colorado, es más complicado oponerse en forma dura... Ahora la reivindicación viene desde otro lado, no va tan al choque, sino que las organizaciones tratan de dialogar, si esos espacios de dialogo funcionaran sería ideal (Entrevista a representante ONG N° 6).

Algunas ONG se han referido a este fenómeno no tanto como una pérdida de autonomía, sino como un impasse, un stand-by en la expresión normal de los roles reivindicativos y más políticos de las entidades. Al parecer, este impasse también ha sido percibido por algunos agentes estatales, que reconocen que durante el período de gobierno de Vázquez “Ha habido cierta afinidad, comodidad en el trato, se ha podido trabajar bien en conjunto, y esto puede neutralizar un poco a veces esos planteamientos más reivindicativos...” (Entrevista a representante gubernamental N° 4).

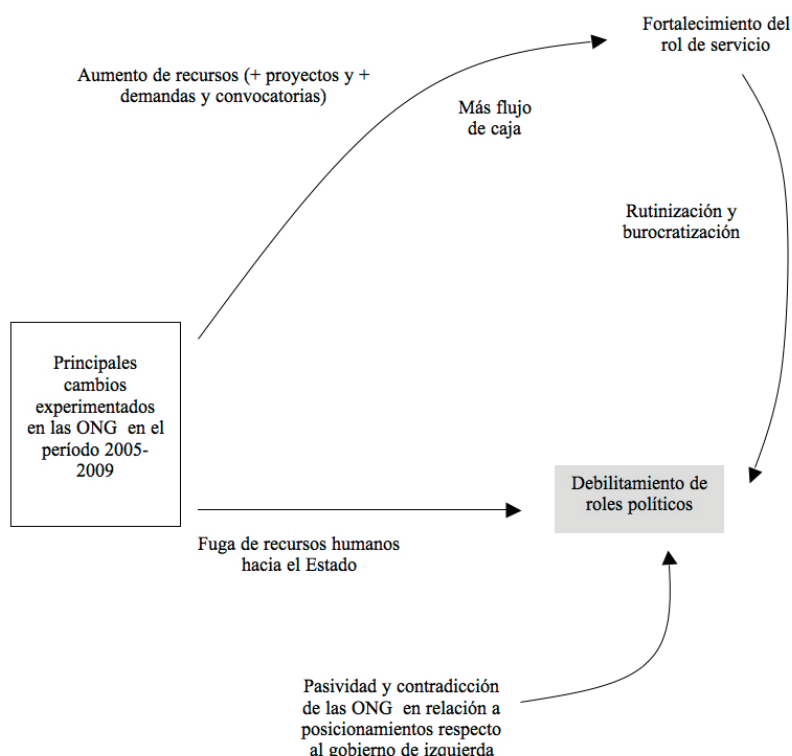
Este cambio de postura en las ONG respecto a lo que venía ocurriendo en los gobiernos anteriores se debe, en principio, a que “históricamente las organizaciones de la sociedad civil tenían esta cuestión como de orientación de izquierda, que en general venían de negociar con un gobierno de derecha..Y yo creo que ese cambio de escenario fue el que generó como ese desencuentro de expectativas de no saber quien es el otro del otro lado, tanto para el estado como para la sociedad civil. Porque así como la sociedad civil se encontraba peleando con alguien que hacia poco tiempo estaba del lado de la sociedad civil y ahora estaba del otro lado, funcionando con otras lógicas, con otros intereses.. esa relación hubo que refundarla desde otro lugar, que es, aun desde la misma ideología tenemos roles diferentes y espacios diferentes desde

donde jugar la política pública, y eso me parece que hubo que construirlo y estamos en proceso de construcción.”(Entrevista a representante ONG N° 10).

Como resultado, varios actores identifican un “proceso de debilitamiento de la sociedad civil, [...] un *desubique*, perdimos estabilidad, nos perdimos..estuvimos trastabillando por 5 años, donde por momentos esto de que era un gobierno de izquierda, de que capaz que el que estaba del otro lado y era el decidor de la política pública hacia seis meses que estaba de este lado como miembro de una ONG, nos hizo perder como un poco de perspectiva”(Entrevista a representante ONG N° 4).

Desde la perspectiva de algunas ONG, se dio durante el primer gobierno de izquierda, en especial en los primeros años, un “encandilamiento”, donde los roles políticos y reivindicativos del tejido asociativo quedaron parcialmente neutralizados debido a cierta lealtad que muchas organizaciones sentían debían tener respecto al nuevo gobierno. Este comportamiento se resume, por ejemplo, en “el primer conflicto en la Colonia Berro que va la Ministra de desarrollo social y el senador Lorier a ponerse como rehenes de la los chiquilines para que la Policita no intervenga. De que da cuenta eso? el desconocimiento absoluto de algunos actores de lo que es la realidad de los adolescentes en conflicto con la Ley. Palo para la ministra, palo para el senador. pero el palo mas grande es para la sociedad civil. La sociedad civil vio eso, y no dijo nada, no salió a decir nada. Si esto lo hubieran hecho otros actores, salía en los medios, y no dijo nada porque estábamos encandilados” (Entrevista a representante ONG N° 4).

Figura 3
Principales cambios experimentados en las ONG del área social en el período 2005-2009.



Fuente: Elaboración propia.

Parece claro entonces que durante el primer gobierno de izquierda se combinaron los efectos acumulados del largo proceso de debilitamiento y pérdida de autonomía que las ONG venían experimentando desde que comenzaron a prestar servicios sociales públicos con gobiernos de otros colores políticos. Y también es evidente que, a partir de 2005, la afinidad histórica con la izquierda tensionó por varios lados a las ONG, profundizando su ya clara debilidad política (ver figura 3).

Aunque existe cierto consenso sobre lo ocurrido, las miradas sobre los significados e implicancias del fenómeno no son tan uniformes.

Desde algunos lugares (entre ellos, la mayor parte de los jerarcas gubernamentales) se asume que el “silencio táctico” de las ONG es la expresión esperable de la afinidad histórica de sociedad civil e izquierda, casi parte de las reglas de juego político.

Desde otros, se identifica el proceso como una segunda redefinición del posicionamiento político de las ONG prestadoras de servicios, similar al que ocurrió en los 90s con la llegada del Frente Amplio al gobierno municipal: “[...] cerca de los 90s las ONG tuvieron que redefinir su identidad cuando surgen estas nuevas formas de colaboración con el estado, cuando asume el gobierno de izquierda en Montevideo, organizaciones que habían surgido post-dictadura o en este marco contestataria al estado, identificando las cuestiones del estado autoritario, hubo que reposicionarse en relación al estado. Con el primer gobierno de izquierda en Montevideo hay organizaciones que pasan por esa discusión, diciendo “que hacemos ahora”, cuando el estado es “bueno”. Y me parece que algo similar pero con mucha más fuerza pasa con la llegada del FA al gobierno nacional” (Entrevista a representante ONG N° 1).

Posiciones más críticas señalan que “la sociedad civil quedo paralizada, sin mucho nivel de aporte, sin mucho nivel de vigilancia” (Entrevista a representante ONG N° 4), lo que es visualizado como una modificación fundamental y casi insalvable de la identidad del sector.

PARTICIPACIÓN Y REPRESENTACIÓN: SIGNIFICADOS, CONTRADICCIONES, DESAFÍOS

El análisis presentado anteriormente da cuenta de varios procesos que condicionaron la relación entre las ONG vinculadas a la prestación de servicios sociales y el primer gobierno de izquierda.

La redefinición de roles, el trasvase de recursos humanos, el drástico aumento de recursos y la demanda por prestación de servicios, la ausencia de un discurso político claro de parte del FA, el “repliegue reivindicativo” de las ONG ante el primer gobierno de su aliada la izquierda configuraron un escenario complejo para las relaciones entre ambos actores. Este escenario resultó, como surge de las entrevistas tanto a jerarcas gubernamentales como a las ONG, en una relación incluso más conflictiva y más “entreverada” entre ambos actores de la que había habido en gobiernos anteriores. Para las ONG, fue difícil “[...] trabajar en torno a la idea de complementariedad, de socios”..(Entrevista a representante ONG N° 9).

Este modelo de relacionamiento y sus vaivenes marcaron la cancha para la participación y la representación de intereses por la vía de las ONG. Como resultado, no sorprende que aquí surjan contradicciones y paradojas.

Por un lado, es innegable el impulso que el gobierno de Vázquez otorgó a los espacios participativos en el área social. Además de continuar trabajando en varios de los espacios que ya estaban creados, durante este período se crearon los Consejos Sociales, el Espacio de Diálogo Social, el Consejo Económico y Social. Se impulsó el funciona-

miento del ya creado Consejo Consultivo y Honorario de los Derechos del Niño,¹⁸ se dinamizaron los espacios de participación creados en los SOCAT.

Pese a esta frenética actividad en la creación de espacios de participación, las posturas de las ONG sobre este tema poco han cambiado en comparación con los gobiernos anteriores. En general, se considera que “[...] se abrieron muchos espacios de participación, en los hechos esos espacios no cumplieron del todo con sus objetivos, por varias razones, pero en el fondo creemos que es porque sigue habiendo una visión partidocrática, muy estatista, que abre un poco la cancha pero no del todo. Entonces son espacios que apuntan a la participación, pero en el fondo las organizaciones sienten que están avalando procesos, avalando políticas que las define otros, que no son las propias organizaciones quienes las definen” (Entrevista a representante ONG N° 7). También se considera, en algunos casos, que ha habido cierta manipulación respecto a la presencia de las ONG : “Ahí las organizaciones dicen “estoy haciendo algo que en realidad si me hubieran consultado de otra manera, porque yo opino que debería haber sido distinto” o estoy participando en un espacio que lo diga allí no es vinculante, simplemente es para que después digan “esto surgió en este espacio donde participaron las ONG ”. (Entrevista a representante ONG N° 6)

El malestar responde a una mirada sobre la insuficiencia de los espacios en cuanto al poder de decisión que se les otorga a las organizaciones (Dibot, 2009), una insuficiencia que según ellas ya estaba presente en gobiernos anteriores, pero que muchas de ellas esperaban que se modificara en el gobierno frentista. Más aún, en algunos casos, aunque se crearon muchos espacios, se identifica cierto retroceso en el margen de poder y de participación que se le dejó a las ONG en estos espacios.

Incluso desde el propio gobierno se considera que el avance en materia de participación “fue ambiguo, en una línea de promover más espacios de participación, pero siempre manejando ese conflicto de hasta donde, cuanta participación hay que dar, darle a esos espacios que relevancia o qué peso se les da en las decisiones a las ONG..También en un momento, el primer gobierno nacional del FA, que tuvimos que trabajar mucho en la propia articulación pública, nosotros tuvimos que poner mucha energía en tratar de ir superando la fragmentación de cada organismo, no solo con otros sino hacia adentro de cada organismo..te come mucha energía la propia coordinación interna..[...]” (Entrevista a representante gubernamental N° 5).

18 El Consejo fue creado a instancias de la aprobación por Uruguay del Código de la Niñez y la Adolescencia en setiembre de 2004.

A la hora de evaluar la participación, la visión de que este margen de poder no se hizo cargo del conocimiento acumulado y la experiencia de las ONG en el desarrollo de políticas también aparece claramente. Sobre esto, la representante de una entidad señala que “[...] ha habido consultas a través de los espacios de participación, supongo que debe haber habido consultas a personas particulares, gente de las ONG con experiencia en determinadas áreas, aunque muchos de ellos pasaron a trabajar directamente en el MIDES, peor no ha habido una consulta a las ONG sobre que opinamos sobre determinado tema, determinada política” (Entrevista a representante ONG N° 6). Opiniones similares se reflejan en el diagnóstico de que durante el período 2005-2009 “[...] se priorizó más la articulación intersectorial, sobre la base del diagnóstico de la fragmentación del estado, en el sector público” (Entrevista a representante ONG N° 1).

Pero además, al igual que ocurrió cuando se disparó la demanda para la prestación de servicios, muchas ONG se vieron tironeadas para cumplir adecuadamente con la asistencia y la preparación para los espacios de participación que estaban siendo impulsados. En muchos casos, no había sencillamente recursos humanos disponibles para cumplir con la “agenda de la participación”. En muchos otros, la asistencia se garantizaba a fuerza de enviar representantes poco preparados y con escaso peso.

Esto tuvo efectos negativos claros sobre los logros de participación del gobierno, efectos que también son visualizados por representantes gubernamentales en el período 2005-2009: “Yo no tengo una evaluación muy clara de cuanto se avanzó en términos de participación. Creo que ha habido espacios de participación, que ha habido involucramiento en distintos proyectos, pero no tengo un balance muy claro de hasta donde el primer gobierno de izquierda fortaleció la participación ciudadana en términos organizativos, porque en las ONG se va creando como una cúpula más preparada para hablar con el estado, de repente en algunas ONG hay militantes que van quedando descolgadas de su propia organización, porque van ocupando roles de coordinación, de representación, en mesas departamentales, en consejos sociales, y no tengo muy claro hasta donde con las políticas sociales que hemos construidos en estos años se ha avanzado en un tejido social fuerte a nivel de organizaciones sociales, que me parece que es el ámbito de la participación ciudadana...” (Entrevista a representante gubernamental N° 4).

También desde las ONG se considera que la creación de espacios y la “apertura no ha sido del todo eficaz, es necesario hacer una revisión de los espacios de participación, ver si esa es la mejor manera de convocar a las organizaciones”. (Entrevista a representante ONG N° 7). Y vuelve a tomar forma la discusión sobre el deber del Estado de

fortalecer a las organizaciones para que su participación sea de mayor calidad, más efectiva, y para que los espacios de participación sean sustentables: “lo que hace falta es que se fortalezcan las organizaciones como tal porque si no esos espacios mueren o pierden autonomía” (Entrevista a representante ONG N° 8). Otras opiniones señalan que “por más que hubo una apertura y en el MIDES se creo un espacio de diálogo sobre políticas, ese espacio en los hechos fracasó..”(Entrevista a representante ONG N° 8).

En definitiva, la mirada del tejido asociativo sobre los avances y logros de participación asociativa en la formulación y diseño de políticas está lejos de ser optimista.

En parte, el pesimismo es el resultado de expectativas de reconocimiento del saber técnico y el conocimiento acumulado de las ONG que no fueron cubiertas. La representante de una ONG plantea el punto de la siguiente forma: “En los aspectos programáticos ha habido grandes coincidencias, entre lo que se pensaba desde las organizaciones y lo que se pensó desde el gobierno [...] y creo que algo hemos tenido que ver las organizaciones, de hecho algunas de esas innovaciones surgen del trabajo de las ONG El problema es que no ha habido un reconocimiento de ese, de ese aporte, y el tema del reconocimiento me parece que es importante para la constricción de la legitimidad” (Entrevista a representante ONG N° 1)

Pero quizá la parte más importante del pesimismo se explica por enfoques divergentes respecto al lugar específico que las ONG deberían tener en la toma de decisiones y, en última instancia, en qué se basa ese lugar.

Desde el Estado, se entiende que “[...] las ONG son instancias, organizaciones más bien técnicas, promotoras de acciones, pero que nunca pueden sustituir a la gente,...pueden ayudar a amplificar la voz.. uno de los riesgos de algunas ONG es en creerse representantes de algunos sectores de la población..en todo caso ese es el papel de las organizaciones sociales, barriales, y de ahí a veces surge la confusión, porque estas organizaciones a veces tienen un CAIF, un club de niños... pero ahí el espacio de la mayor parte de las ONG no es el de ser representantes de la ciudadanía, sino promover la participación ciudadana” (Entrevista a representante gubernamental N° 1). Otro ex jerarca del gobierno anterior plantea sobre este mismo punto que “Si vos decís en realidad las ONG son un canal por el cual llega la voz de algunos sectores, tenemos un problema como país...en la sociedad civil está la voz de la ciudadanía..nos falta método, nos falta sincerarse, en realidad la opinión de las ONG es la de un grupo de técnicos con experiencia y cosas para aportar, pero no es la participación de la ciudadanía” (Entrevista a representante gubernamental N° 3).

Aunque esta opinión también es compartida por algunas ONG, la discusión sobre la representación de los miembros de las organizaciones, de los beneficiarios o de los colectivos desfavorecidos en un sentido más general no parece todavía estar saldada en el tercer sector. Un representante de una ONG señala que esta confusión es aún más grave en el área de infancia y adolescencia: “Las organizaciones que trabajan con niños y adolescentes no representan a ese colectivo, se representan a sí mismos. Esto es diferente que con las organizaciones de adultos [...] en el caso de la niñez y adolescencia las organizaciones tienen este problema y paradójicamente es el área donde más participación en proyectos y programas de políticas públicas tiene la sociedad civil” (Entrevista a representante ONG N° 9). Sin embargo, otras opiniones destacan que las ONG tienen un rol privilegiado de representación de los intereses de los sectores con los que trabajan, porque están más cerca de las necesidades de la población. Y se considera que “hay una identidad propia de este tipo de organización que tiene que ver con la profundización democrática, con la ciudadanía organizada, con la idea de poder hacer política por fuera de los partidos, que se plasma en los espacios de participación” (Entrevista a representante ONG N° 1).

Los testimonios recogidos para esta investigación confirman, una vez más, que los discursos sobre la participación del tejido asociativo combinan distintos enfoques de participación, que mezclan la participación de miembros y de beneficiarios, la incidencia en las políticas y la *advocacy*, el desarrollo de “servicios participativos” “en una misma bolsa”.

HERENCIA, SEÑALES Y CONTRADICCIONES EN EL SEGUNDO GOBIERNO DEL FRENTE AMPLIO

El balance de lo que ocurrió en el primer gobierno de izquierda no deja de ser preocupante. El análisis presentado hasta aquí muestra el complejo escenario en que funcionó la articulación entre el tercer sector y el gobierno durante el primer gobierno de izquierda en el país. La secuencia de los cinco años muestra conflictos fuertes pero, a la vez, un desdibujamiento en el posicionamiento reivindicativo de las ONG. Se evidencia el aumento de recursos y de la demanda para la ejecución de servicios, combinada en forma paradójica –pero pragmática– con discursos divergentes en la izquierda sobre el rol de la sociedad civil. También se pone de manifiesto el flujo de recursos humanos y la tensión que esto agregó a la ya escasa claridad de las posturas gubernamentales sobre el rol que debían tener las ONG del área social en el nuevo escenario de gobierno.

A inicios del año 2010, el segundo gobierno del Frente Amplio encabezado por José Mujica se enfrentaba a muchos dilemas y tensio-

nes en términos de su relación con las ONG. Y pese a que el período anterior había dejado ya algunas lecciones y aprendizajes, los sectores partidarios que pasaron a ocuparse de los principales organismos del área social no siempre fueron los mismos, e incluso cuando se mantuvieron, no siempre retuvieron a sus principales equipos políticos y técnicos. Como resultado, en algunos casos las ONG sintieron que estaban “volviendo a empezar” en su relación con el gobierno.

Esta situación venía precedida, como cinco años atrás, del malestar generado por los posicionamientos públicos de algunas figuras clave del Frente Amplio. En esta oportunidad, el propio presidente Mujica había hecho, poco antes de ganar las elecciones, fuertes declaraciones que denotaban una mirada muy crítica respecto a las ONG. Mujica planteó que las ONG eran “una infección”, que se creaban para “cualquier cosa”, que “dan rédito seguro” y “no las controla ni Peteco”. También señaló que quienes trabajaban en estas organizaciones eran “especialistas en bolsos, en lapiceras, especialistas en informes.(.)” “puro viaje para acá y para allá, de todos los ámbitos están al vuelo” (Declaraciones de Mujica en García, 2009).

En ese momento, algunas voces desde las ONG plantearon su malestar. Sin embargo, la reacción pública del tejido asociativo fue muy aislada y, de hecho, no hubieron declaraciones institucionales al respecto.

Pocos meses después, sin embargo, y tras varios meses de indefinición respecto a quiénes serían las nuevas autoridades del INAU, las ONG hicieron una declaración pública exigiendo al nuevo gobierno que resolviera rápidamente esta situación, en tanto estaba teniendo impactos negativos en diferentes áreas de la gestión del organismo e impactando indirectamente la gestión de la red más importante de atención a la infancia de sectores desfavorecidos (Diario La República y Diario El País, 6 de mayo de 2010).

A mediados del año 2010, predominaba en las ONG una percepción de incertidumbre. En algunas dimensiones, varios actores “empezaron a percibir algunos cambios, con este nuevo gobierno las cosas están siendo distintas” (Entrevista a representante ONG N° 10) e incluso algunos jerarcas de el nuevo gabinete planteaban como necesario “que se deje de ver a las ONG como de segunda, y poder ir avanzando en trabajar los recelos, los conflictos que se presenten, pero capaz que el ámbito de mayor restricción que el estado le ha dado a las ONG es el de incidencia y decisión y formulación de políticas..capaz que ahí hay un terreno donde podría haber mayor participación y apertura a las ONG ” (Entrevista a representante gubernamental N° 1). Sin embargo, tras esos primeros meses de gobierno, todavía se planteaban muchas interrogantes.

PERSPECTIVAS PARA EL LUGAR POLÍTICO DE LAS ONG CON GOBIERNOS PROGRESISTAS

La evidencia recogida para esta investigación muestra que, en términos generales, las tensiones que frecuentemente suelen existir en la articulación entre estado y tercer sector han tendido a complejizarse profundizarse durante el primer gobierno progresista en Uruguay.

Con este nuevo escenario, el lugar político de las ONG que ya venía experimentando amenazas debido al fuerte énfasis puesto en la prestación de servicios durante los dos períodos de gobierno anteriores terminó por debilitarse aún más cuando al asumir Tabaré Vázquez la demanda para ejecutar más servicios públicos se disparó, muchos de los cuadros de las ONG migraron al gobierno, y las organizaciones no tenían resuelto como seguir manteniendo capacidad cuestionadora y reivindicativa frente al gobierno, ahora que éste era conducido por su antiguo “aliado” político, el Frente Amplio.

Pasado este primer período, en la mayor parte de las ONG existe la visión de que es posible construir en el mediano y largo plazo un modelo relativamente virtuoso de relacionamiento entre ONG y gobierno progresista, donde prime “el diálogo, el trabajo a la par, no la confrontación” (Entrevista a representante ONG N° 6). En general, se opina que “la base que existe es buena, pero hay que seguir trabajando” (Entrevista a representante ONG N° 6), aunque para avanzar se requiere encontrar “modelos donde la participación

de las ONG no se confunda con la prestación de servicios” (Entrevista a representante ONG N° 9).

En la misma línea, un ex jerarca del gobierno de Vázquez plantea lo siguiente: “El asunto es ¿Qué sociedad civil quiero? una sociedad civil instrumental? somos amigos y discutimos en casa y con las puertas cerradas, eso es lo que tenés, pero en realidad podrías tener una sociedad civil de control y protección de derechos, y eso debería ocurrir y tanto en un gobierno de izquierda como de derecha” (Entrevista a representante gubernamental N° 4).

Para que sea posible un modelo más abierto de intercambio entre ONG y gobierno algunas voces dentro del tercer sector reclaman que “el estado debería tener algunas luces más y visualizar la importancia de esto. Es una mirada muy cortoplacista la mirada de complicidad, de no me critiques, si yo vengo del mismo lugar que vos..Si yo promuevo eso desde el estado, me puede favorecer en el corto plazo como gobierno, pero en el mediano y largo plazo eso es un elemento muy complicado” (Entrevista a representante ONG N° 4).

En principio, la complicidad entre ONG e izquierda política parece relativamente intacta tras los primeros cinco años del gobierno del Frente Amplio. En la actualidad, la mayor parte de las ONG con más peso y trayectoria en la prestación de servicios sociales coinciden en señalar que, más allá de las diferencias, la complicidad persiste.

Pero también parece claro que, al menos públicamente, esta complicidad y los “cheques en banco otorgados por las ONG al gobierno, de no generar críticas o confundir la crítica con la crítica destructiva” (Entrevista a representante ONG N° 1) fueron más que nada un comportamiento unidireccional, sin reciprocidad del gobierno.

Adicionalmente, para algunas ONG, la complicidad “llevó a una cuestión implícita de que pensamos todos igual” (Entrevista a representante ONG N° 4) y a una “falsa sensación de que estamos en lugares similares” (Entrevista a representante ONG N° 11), algo que empezó a resquebrajarse ya en los primeros días del gobierno de Vázquez. Y pese a que a lo largo del período existieron numerosos puntos de encuentro, desde el tejido asociativo se alerta sobre la necesidad de no confundir la afinidad ideológica y la complicidad operativa con la complicidad operativa. Aún pasado ya el primer gobierno, y aunque esta lección parece haber quedado clara entre las ONG - al menos entre las más fuertes y que consideraban haber tenido capacidad reivindicativa en los gobiernos anteriores y haberla perdido durante la Administración Vázquez- todavía se experimenta la tensión entre el gobierno y algunas ONG “en el entendido que algunas fueron fundadas por ellos mismos, o en este sentir similar ideológico, puede haber una confusión de roles, quien esta en cada lugar...” (Entrevista a representante ONG N° 5)

Otra discusión que está sobre la mesa es el grado en que la izquierda está dispuesta a fortalecer al tercer sector, no sólo para que preste servicios sino para que se convierta en un actor relevante en el ejercicio del control ciudadano y la dinamización de la participación ciudadana. Claramente, hasta el día de hoy el Frente Amplio sigue sin tener clara una postura sobre el punto, aunque también los otros partidos han reflexionado poco en torno a la cuestión.

Uno de los ejes concretos en los que este debate se centra es el financiamiento para fortalecimiento institucional de las ONG, que les permita cierto margen económico más allá de los servicios de ejecutan, para facilitar su inserción en los múltiples espacios de participación que existen en torno a las políticas sociales. El debate es viejo ya en el país, pero está lejos de saldarse, y no existe en realidad una visión clara desde la izquierda al respecto. Más allá de los discursos, sin embargo, las señales que ha dado el Frente Amplio desde su llegada al poder (incluso desde su llegada a la Intendencia de Montevideo) han evitado el financiamiento institucional no atado a la ejecución directa.

CONCLUSIONES

El análisis presentado a lo largo de este informe pone de manifiesto las importantes contradicciones y desafíos que la llegada del Frente Amplio al gobierno nacional impuso sobre las relaciones entre la administración pública y el tercer sector en Uruguay.

Es claro que una parte de estas contradicciones y desafíos responden a la trayectoria histórica del “ascenso” de las ONG en el nuevo modelo de representación *asociacional* de intereses que se fue construyendo como resultado de varios efectos combinados de los procesos de reforma estructural de los 90s. En esos años, se debilitó el modelo de representación laboral y empeoraron los principales indicadores sociales del país. La crisis del 2002 no hizo más que profundizar estas tendencias, configurando sectores cada vez más extensos de población vulnerable, cada vez con menos voz y menos capacidad de colocar demandas. Las ONG, tradicionales “aliadas” de la izquierda, se convertían en un actor cada vez más relevante, ocupando espacios cada vez más claros en la ejecución de servicios sociales y, a la vez, dinamizando la participación en los sectores populares.

Al mismo tiempo, las chances de la izquierda de ganar las elecciones y llegar al gobierno nacional se fueron haciendo realidad. Pero lo cierto es que, cuando esto finalmente ocurre en octubre de 2004, el Frente Amplio no tenía suficiente reflexión ni un discurso único elabo-

rado sobre lo que venía ocurriendo en el terreno de la sociedad civil. Las contradicciones al interior del partido de izquierda ya se hacían notar.

Con este escenario de partida, la puesta en marcha del nuevo gobierno en marzo de 2005 abrió nuevas interrogantes y profundizó las contradicciones. Por un lado, las necesidades de ejecución del PANES y otros programas sociales generaron una demanda histórica de organizaciones dispuestas a prestar servicios sociales de distinta índole. Como la evidencia recogida muestra, la urgencia de ejecutar se resolvió, en los hechos, por la vía del pragmatismo y la continuidad del modelo de colaboración y financiamiento que estaba vigente en los gobiernos anteriores. Pero en el plano de las ideas, la diversidad de opiniones dentro del FA enredaba la relación que el ritmo de la ejecución de servicios imponía. Los contenidos participativos de las ONG quedaron en un segundo plano, y aunque algunos sectores del FA reconocía su potencial democratizador y de “construcción de ciudadanía, varios otros mantenían una postura crítica respecto al rol que las ONG habían jugado en la ejecución de políticas en los gobiernos anteriores y, también, respecto al rol que debían jugar a partir de 2005.

La contradicción interna estaba latente y esta investigación muestra que esta contradicción fue lo que predominantemente pautó las relaciones en buena parte del período de gobierno liderado por Tabaré Vázquez. Al llegar al gobierno, la izquierda no tenía una posición tomada respecto al rol que debían jugar las ONG, la opinión latente era crítica, pero la necesidad de ejecutar rápidamente las políticas sociales hizo pasar por alto esta contradicción. Como era esperable, sin embargo, durante los tres primeros años de gobierno ésta apareció, una y otra vez, para complejizar las relaciones entre ambos actores. Más aún, aunque hacia el final del período pareció diluirse levemente, en la antesala del gobierno de Mujica volvió a surgir, esta vez a partir de dichos del propio futuro presidente.

En el tejido asociativo este proceso tuvo impactos claros. El aumento drástico de la demanda del estado para que las ONG prestaran servicios llevó a las organizaciones al límite de su capacidad de respuesta. Los esfuerzos se concentraron en responder a la demanda y poner el foco en el “rol de prestación”, agudizando de esta forma la tendencia que muchas ya venían experimentando de pérdida de capacidad de desarrollar sus roles políticos, por falta de tiempo y recursos para destinar a esa tarea, tendencia que también se profundizó al consolidar la relación de dependencia económica con el estado heredada de los períodos anteriores. Como componente adicional, la antigua “complicidad” entre ONG y FA contribuyó a que muchos recursos humanos valiosos migrasen desde las organizaciones hacia cargos altos en el nuevo gobierno. Esto configuró una nueva debilidad en los equipos de las ONG, que

reconocían que en los períodos de gobierno anteriores la co-gestión de servicios públicos las había llevado , no sin mucho esfuerzo, por un camino de profesionalización de sus principales cuadros.

De manera que en los primeros años del nuevo gobierno el escenario para las ONG era complejo. La abundancia de recursos contrastaba con el debilitamiento progresivo de sus roles políticos y reivindicativo, debido a factores históricos, a la excesiva atención prestada a los servicios y a la pérdida de algunos liderazgos clave.

Pero al igual que le ocurrió al FA, al asumir Tabaré Vázquez el tejido asociativo tampoco tenía muy claro cómo posicionarse frente al nuevo gobierno. La investigación de hecho revela un sutil cambio de actitud de las ONG frente al gobierno del FA en comparación con los gobiernos anteriores, donde se dio cierto “crédito” y se “bajó la guardia”. La mayor tolerancia fue evidente en los primeros años del gobierno, y es reconocida tanto por las ONG como por quienes ocupaban cargos en el gobierno que implicaban un vínculo directo con las organizaciones.

Como resultado de esto, la tendencia de debilitamiento del “lado más político” del tercer sector se profundizó aún más. Salvo en contadas excepciones, el tejido asociativo tuvo escasa capacidad de responder con firmeza a los planteos contradictorios del gobierno y sólo cuando el conflicto afectó su solvencia económica y posibilidad de supervivencia logró responder con mayor énfasis. Aún así, la debilidad de las redes y de la acción conjunta no logró revertirse durante el gobierno de izquierda.

En contraste con estos procesos, el gobierno de Vázquez abría, como nunca antes, multiplicidad de espacios para facilitar la participación de las ONG. Estos espacios se basaban en la expectativa de participación activa de las ONG para controlar las políticas y colocar demandas de la ciudadanía. Sin embargo, tras los primeros cinco años de la izquierda en el poder la percepción sobre el funcionamiento de estos espacios estuvo lejos de ser optimista. Para el gobierno, la participación de las ONG no estuvo a la altura de lo esperado. Para las ONG, el gobierno esperaba una participación activa y preparada sin dar nada a cambio. Además, se abrían espacios pero los límites sobre hasta donde podían llegar las ONG eran incluso más restrictivos de los que se habían planteado en gobiernos anteriores. Las ONG percibían que tenían, en estos múltiples nuevos espacios, menos capacidad de incidencia en las políticas de a que habían tenido en años anteriores, cuando su vínculo con los tomadores estaba menos estructurado.

La lectura detenida de este “enjambre de contradicciones” que pautó la relación entre las ONG y el primer gobierno de izquierda ofrece evidencia y pistas interesantes para profundizar el análisis.

Por un lado, la orientación del nuevo gobierno respecto a las principales políticas implementadas durante el período de las refor-

mas estructurales dejó a las ONG en un primer lugar incómodo, en tanto si bien muchas de ellas tuvieron una posición igualmente crítica, la mayoría contribuyeron a construir el “brazo ejecutor” de las políticas sociales asistenciales en esa etapa. El discurso de recuperación de las capacidades estatales que planteaban las autoridades sociales del gobierno de Vázquez sonaba para las ONG a la vez deseable y razonable pero también injusto. Esta sensación no hizo más que extenderse cuando, por la vía de los hechos, los recursos aumentaban y la demanda para ejecutar servicios crecía.

En segundo lugar, el lugar preponderante que ocupó la ejecución de servicios en este período no deja de ser paradójico cuando se observan los discursos que la izquierda mantuvo. Nunca antes hubo tantos recursos para las ONG, nunca antes el estado se apoyó tanto en ellas para llevar a cabo las políticas sociales, y nunca antes fue tan evidente la indecisión y falta de claridad del estado respecto a si lo que por la vía de los hechos se consolidaba era un desenlace deseable o simplemente el costo que había que pagar para poder implementar las políticas sociales. Algo muy similar ocurrió en relación a los espacios de participación.

En tercer lugar, al menos para algunos sectores de las ONG y del gobierno, en la base del relativo fracaso de la apuesta participativa durante el gobierno de Vázquez probablemente no sólo está presente la debilidad política de las ONG (heredada, profundizada por el fuerte peso de la ejecución pero también construida en el “silencio táctico” por las propias organizaciones en virtud de la complicidad o afinidad histórica), sino también las contradicciones y competencia por la representación de intereses de los sectores populares. Aunque haría falta explorar con mayor profundidad el punto, algunos actores reconocen que por momentos desde el FA se ha observado como una “amenaza desmovilizante” el accionar de las organizaciones sociales. Si la pugna de la representación existe, es probable que el “enjambre de contradicciones” que acompaña a la relación entre ONG e izquierda no haga más que aumentar y complejizarse aún más en este segundo gobierno, donde justamente los sectores del FA con mayor peso en los sectores populares –sobre todo el MPP de Mujica– son los que han ocupado lugares más preponderantes el equilibrio de fuerzas del gobierno.

Al considerar las implicancias y la búsqueda de soluciones, es evidente que las ONG todavía tienen un largo camino por recorrer para fortalecerse y constituirse en un actor válido y de peso frente a los gobiernos –sean éstos de izquierda o de derecha–. La debilidad de las redes sigue siendo el punto más “flaco” de un tejido asociativo que no logra construirse como espacio autónomo. Y aunque muchas reconocen haber aprendido a asumir una posición más autónoma

respecto a la izquierda, lo ocurrido en estos años es una muestra de la profunda debilidad del sector, que requiere apuestas de fortalecimiento de largo plazo.

También son evidentes las importantes deudas que el FA todavía enfrenta para resolver las contradicciones que mantiene en relación al tercer sector y al papel que éste debería desempeñar, tanto en la ejecución de servicios sociales, como en su función más política de control social y dinamizador de la participación ciudadana. El análisis de lo ocurrido en este primer período de gobierno de la izquierda no hace más que confirmar la urgencia de promover un debate que reflexione sobre esta cuestión en relación al modelo de sociedad y de democracia que el FA busca promover en el país. Si esta tarea no se aborda, las relaciones con el tercer sector seguirán siendo oscilantes, debilitando la capacidad política de las ONG, y dejando muy poco margen para el éxito de las apuestas por la participación ciudadana.

BIBLIOGRAFÍA

- Abers, R. 1999 "Practicing radical democracy: lessons from Brazil" en *Plurimondi*, Vol. 1, N° 2.
- Abers, R. 2000 *Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil* (Boulder: Lynne Rienner).
- Ackerman, J. 2004 "Co-Governance for Accountability: Beyond "Exit" and "Voice"" en *World Development*. Vol. 32, N° 3, pp. 447-463.
- Alexander, J., Nank, R. y Stivers, C. 1999 "Implications of Welfare Reform: Do Nonprofit Survival Strategies Threaten Civil Society?" en *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, vol. 28 (4), pp. 452-475.
- Anheier, H. 1990 "A profile of the Third Sector in West Germany" en Anheier y Seibel (eds.) *The Third Sector: comparative studies of Nonprofit Organizations* (Berlin: De Gruyter)
- Anheier H. y Seibel W. 1990 "The third sector in comparative perspective: four propositions" en: Anheier y Seibel (eds.) *The Third Sector: comparative studies of Nonprofit Organizations* (Berlin: De Gruyter).
- Barba, C. 2003 "Los enfoques latinoamericanos sobre la política social: más allá del consenso de Washington" en *Revista Espiral* (México).
- Bastarrica, F. y Marsigilia, M. 2010 "Los Consejos Sociales: Reflexiones sobre una experiencia de participación ciudadana en el control de las políticas sociales". Trabajo presentado en las *IX Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales*, UdelAR, Montevideo, 13-15 de setiembre de 2010 (mimeo).
- Bayce, R. 1989 *Cultura política uruguaya: desde Batlle hasta 1988* (Montevideo: FCU)
- Behn, R. 2001 *Rethinking democratic accountability* (New York: Brookings institution)
- Bettoni, A. y Cruz, A. 1999 "El tercer sector en Uruguay". Material preparado para el proyecto *Estudio de las tendencias del Tercer Sector en Iberoamérica*. Universidad San Pablo-CEU y Fundación San Benito de Alcántara.
- Bettoni, A. y Cruz, A. 2001 "Voluntariado en Uruguay: perfiles, impacto y desafíos". Paper presentado en el III Encuentro de la red latinoamericana y del Caribe de la sociedad internacional de investigación del tercer sector (ISTR), *Perspectivas*

- Latinoamericanas sobre el Tercer Sector*. 12-14 de Setiembre, Buenos Aires.
- Bica, Y. 2007 *Diagnóstico sobre el Espacio de Diálogo Social. Un estudio a partir de la percepción de sus protagonistas* (Montevideo: ANONG).
- Biggs, S. y Neame, A. 1995 “Negotiating Room for Manoeuvre: Reflections concerning NGO autonomy and accountability within the New Policy Agenda” en Edwards M. y Hulme, D. (eds.) *NGOs - Performance and Accountability; beyond the magic bullet* (Londres: Earthscan-Kumarian).
- Bresser Pereira, C. y Cunill, N. 1998 “Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal” en Bresser y Cunill (coord.) *Lo público no estatal en la reforma del Estado* (Buenos Aires: Paidós).
- Brown, K., Kenny, S., Turner, B. y Prince, J. 2000 *Rhetorics of welfare: uncertainty, choice and voluntary associations* (London: Macmillan).
- Bruera, S. 2004 “Documento de recopilación. Talleres de ANONG” (Montevideo). Mimeo.
- Caetano G., Rilla, J. y Pérez, R. 1987 “La partidocracia uruguaya” en *Cuadernos del CLAEH* N° 44 (Montevideo) pp. 36-61.
- Canel, E. 2001 “Municipal Decentralization and Participatory Democracy: Building a new mode of urban politics in Montevideo City?” en *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, N° 71, Octubre.
- Canzani A. y Midaglia, C. 2002 “Las cuestiones de integración social: ¿más de la agenda económica, o una cuestión política? Informe de Coyuntura, Otro País” (Montevideo: Ed. Trilce-ICP).
- Casey, J. 2004 “Third sector participation in the policy process: a framework for comparative analysis” en *Policy and Politics*, Vol. 32, No. 2, pp. 239-256.
- Castells, A 2001 “La descentralización de las políticas sociales en el Estado del bienestar”. *Document de treball* 2001/3, Institut d’Economia de Barcelona.
- CIVICUS/ICD 2006 *Brillos e impurezas de un diamante”. Resultados del Índice de la sociedad civil en Uruguay* (Montevideo: ICD).
- Cohen, J. y Rogers, J. 1995 “Secondary Associations and democratic governance”. En: Cohen y Rogers (eds.) *Associations and Democracy* (Londres-New York: Verso).

- Commission on Private Philanthropy and Public Needs 1977 "Volume I: History, trends and current magnitudes". *Research Papers*, Departamento del Tesoro-Estados Unidos [online]. Internet: <<http://indiamond.ulib.iupui.edu/>>.
- Commission on Private Philanthropy and Public Needs 1977b "Volume II: Philanthropic Fields of Interest. Part I. Areas of Activities" *Research Papers*, Departamento del Tesoro-Estados Unidos [online] Internet: <<http://indiamond.ulib.iupui.edu/>>
- Collier, R. y Handlin, S. 2009 *Reorganizing popular polictics. Participation and the new interest regime in Latin America* (Pennsylvania: Pennsylvania State University Press).
- Cunill, N. 2000 "Responsabilización por el Control Social". En: *La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana* (Caracas: CLAD-BID-EUDEBA).
- Cunill Grau, N., 1999 "Mercantilización y neo-clientelismo o reconstrucción de la Administración pública. Retos de las reformas de segunda generación" en *Revista Nueva Sociedad* N° 160, marzo-abril.
- Cunill, N. 1997 *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social* (Caracas: CLAD-Nueva Sociedad).
- De Hoog, R. 1985 "Human services contracting: environmental, behavioral and organizational conditions" en *Administration and Society*, Vol. 16 (4), pp 427-454.
- Dibot, G. 2009 "Abriendo la caja negra del tercer sector Un estudio descriptivo sobre las ONG en Uruguay". Informe de Proyecto CSIC. (Mimeo).
- Dowding, K. 1994 "Policy Networks: Don't Stretch a Good Idea Too Far". *Contemporary Political Studies*, Vol I, pp. 59-77.
- Edwards, B. y Foley, M. 1998 "Civil society and social capital beyond Putnam" en *The American Behavioral Scientist*, 42, 1, pp. 124.
- Edwards, B., Foley, M. y Diani, M. 2001 *Beyond Tocqueville. Civil society and the social capital debate in comparative perspective* (Hanover: University Press of New England).
- Edwards M. y Hulme, D. 1995 *NGOs - Performance and Accountability; beyond the magic bullet* (Londres: Earthscan-Kumarian).

- Ellis, R. 2002 *Democratic Delusions: The Initiative Process in America* (Lawrence: University Press of Kansas).
- EP/FA-NM 2004 "El gobierno del cambio. La transición responsable", Recopilación de las propuestas, proyectos e ideas para el gobierno progresista, formuladas por el Dr. Tabaré Vázquez en el ciclo "La transición responsable".
- Filgueira, C. (comp) (1985 *Movimientos sociales en el Uruguay de hoy* (Montevideo: CLACSO-CIESU/EBO).
- Filgueira, C. y Filgueira, F. 1994 *El largo adiós al país modelo. Políticas sociales y pobreza en Uruguay* (Montevideo: Ed. Arca).
- Filgueira, F. 2003 "Uruguay. La reforma del sector social: estatismo, desigualdad y privatización *by default*" en *Control Ciudadano/188*. Plataforma Social Watch Uruguay, Informe Mundial 2003.
- Filgueira, F., Garcé, A., Ramos, C. y Yaffé, J 2003 "Los dos ciclos del Estado uruguayo en el siglo XX" en ICP (comp) *El Uruguay del siglo XX. La política* (Montevideo: EBO-ICP).
- Filgueira, F., Molina, G. Papadópulos, J. y Tobar, F. 2005 "Universalismo básico: Una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida en América Latina" (Washington: BID-INDES).
- Filgueira, F. y Rossel, C. 2005 "Desigualdad, pobreza y exclusión: impotencia, fatiga y asedio en las democracias latinoamericanas" en Crespo I. y Martínez A. (eds) *Política y Gobierno en América Latina* (Valencia: Tirant Lo Blanch).
- Flösser, G. y Hansuwe, O. (eds.) 1998 *Towards more democracy in social services. Models of culture and welfare* (New York: De Gruyter).
- Ferlie, E., Pettigrew, A., Ashburner, L. and Fitzgerald, L. 1996 *The New Public Management in Action* (Oxford: Oxford University Press).
- FESUR 2004 Seminario de FESUR "Encuentros y desencuentros de la sociedad civil y los gobiernos progresistas de la región" (Montevideo).
- Frumkin, P. 2001 "Balancing Public Accountability and Nonprofit Autonomy: Milestone Contracting in Oklahoma" en *Hauser center working*, paper N° 6, Kennedy School of Government, Harvard University.
- Fung, A. 2003 "Associations and Democracy: Between Theories, Hopes, and Realities" en *Annual Review of Sociology*, 29, pp. 515–39.

- Fung, A. y Wright, E. 2003 "Thinking about Empowered participatory governance" en Fung y Wright (eds.) *Deepening democracy* (New York-Londres: Verso).
- Franco, R. 1995 "Estado, consolidación democrática y gobernabilidad en América Latina" en Alcántara, M.; Crespo, I., *Los límites de la consolidación democrática en América Latina* (Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca).
- Friedman, M. 1962 *Capitalism and Freedom* (Chicago: University of Chicago Press).
- García, A. 2009 *Pepe Coloquios* (Montevideo: Editorial Fin de Siglo).
- García, S. 2008 *Protección especial en el campo de la infancia y la adolescencia. Cambios y continuidades en las políticas de infancia en el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay* (Montevideo: CCE).
- Gerstenfeld, P. y Fuentes, A. 2005 "Caracterización del Tercer Sector en las políticas de formación de capital humano en Uruguay" en *Serie Estudios y perspectivas*. (Montevideo: CEPAL).
- Gidron, B. 1992 "A Resurgent Third Sector and its Relationship to Government in Israel" en Gidron, Kramer y Salamon (eds.) *Government and the Third Sector: Emerging Relationships in Welfare States* (San Francisco: Jossey-Bass).
- Gomá, R. y Font, J. 2001 "La democracia local: un mapa de experiencias participativas" en Font, Joan (coord) *Ciudadanos y decisiones públicas* (Barcelona: Ariel Ciencia Política).
- Gomá, R. y Rebollo, Ó. 2001 "Democracia local y ciudadanía activa: reflexiones en torno a los presupuestos participativos" en Font, J. (coord.) *Ciudadanos y decisiones públicas* (Barcelona: Ariel).
- Harnecker, M. 1995 *Frente Amplio de Uruguay. Una izquierda que avanza* (Santiago de Chile: LOM).
- Hayek, F. 1982 *Law, Legislation and Liberty*. (Londres: Routledge and Kegan Paul)
- Huntington, S.P., Crozier, M. y Watanuki, J. 1975 *The crisis of democracy* (New York: New York University Press).
- Hood, C. 1991 "A public management for all seasons" en *Public Administration*, 69 (1), pp. 3-19.
- ICD 2000 *Con-fin solidario* (Montevideo: ICD).

- INAME 1999 INAME a los 10 años de la CIDN. Evaluación de una Gestión-Retrospectiva y Proyecciones, 1995-1999.
- Knapp, M., Robertson, E. y Thomason, C. 1990 “Public Money, Voluntary Action” en Anheier y Seibel, W. (eds.) *The Third Sector: comparative studies of Nonprofit Organizations* (Berlín: De Gruyter).
- Kooiman, J. 1993 *Modern governance: new government-society interactions* (Londres: Newbury Park/Sage Publications).
- Kramer, R. 1987 “Voluntary Agencies and the social services” en Powell, W. (ed.) *The nonprofit sector. A research handbook* (New Haven: Yale University Press).
- Kramer, R. 1981 *Voluntary agencies in the Welfare State* (Berkeley: University of California Press).
- Laurnaga, M. E. 1998 *Políticas públicas de Infancia en la Reforma del Estado* (Montevideo: ICD).
- Lloyd, P. C. 1990 “Voluntary Associations and State Agencies at the local level” en Anheier H. y Seibel W. (eds.) *The Third Sector: comparative studies of Nonprofit Organizations* (Berlín: De Gruyter).
- Mansbridge, J. 2003 “Rethinking Representation” en *American Political Science Review* 97, pp. 515-528.
- Midaglia, C. 2001 “Los dilemas de la colaboración público-privada en la provisión de servicios sociales” en Calame P. Y Talmant A. *Con el Estado en Corazón* (Montevideo: Ed. Trilce).
- Midaglia, C. 2000 *Alternativas de protección a la infancia carenciada. La peculiar convivencia de lo público y privado en el Uruguay* (Buenos Aires: CLACSO).
- Midaglia, C., Antía, F. y Castillo, M. 2006 *Las tercerizaciones de las prestaciones sociales: un debate político inconcluso*. Informe de Consultoría (Montevideo: Oficina de Planeamiento y Presupuesto).
- Milofsky, C. 1987 “Neighborhood-Based Organizations: A market Analogy” en Powell, W. (ed.) *The nonprofit sector. A research handbook*, 277-295 (New Haven: Yale University Press).
- Minkoff, D. 2002 “The Emergence of Hybrid Organizational Forms: Combining Identity-Based Service Provision and Political Action” en *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, Vol. 31, N° 3, pp. 377-401

- Morás, L. 2001a “Desafíos de la articulación público-privado en la gestión de programas sociales –Síntesis sobre aspectos controversiales en la relación público-privado”. Informe técnico como aporte a la discusión del quinto foro “Colaboración entre agencias estatales y ONG en el diseño e implementación de políticas sociales”. Ciclo “Mañanas Complejas”.
- Morás, L. 2001b “Desafíos de la articulación público-privado en la gestión de programas sociales –Estímulos para una reflexión sobre las alternativas de desarrollo del modelo”. Informe técnico como aporte a la discusión del quinto foro “Colaboración entre agencias estatales y ONG en el diseño e implementación de políticas sociales”. Ciclo “Mañanas Complejas”. <www.gandhi.edu.uy/complejas/foro5>.
- Moreira, C. 1997 *Democracia y desarrollo en Uruguay*. (Montevideo: Trilce).
- Mulgan, R. 1997 “Contracting out and accountability” en *Discussion papers in policy and governance* N° 51 (Australia).
- Naím, M. 1994 “Latin America: The second Stage of Reform” en *Journal of Democracy*, vol. 5, N° 4.
- Osborne, D. y Gaebler, T. 1993 *Reinventing Government* (New York: Plume).
- Oszlak, O. 2003 “Responsabilización o responsabilidad?: el sujeto y el objeto de un estado responsable”. Paper presentado al VIII Congreso Internacional del Clad sobre reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 de octubre.
- Panizza, F. 1990 *Uruguay, Batllismo y después* (Montevideo: EBO).
- Pareja, C. 1989 “Polifonía y jacobinismo en la política uruguaya” en *Cuadernos del CLAEH* N° 49.
- Pestoff, V. 1998 *Beyond the Market and State. Social Enterprises and Civil Democracy in a Welfare Society* (Aldershot: Brookfield).
- Pestoff, V. 2005 *Democratizing the Welfare State: Revisiting the Third Sector in Democratic and Welfare Theory* (Östersund: Mid-Sweden University).
- Pierson, P. 2001 “Coping With Permanent Austerity. Welfare State Restructuring in Affluent Democracies” en Pierson, P (ed) *The New Politics of the Welfare State*, pp. 410-456 (Oxford: Oxford University Press).

- Pollit, C. 1998 “Improving the quality of social services: new opportunities for participation?” en Flösser, G y Hansuwe, O (eds.) *Towards more democracy in social services. Models of culture and welfare* (New York: De Gruyter).
- Programa Nuestros Niños, IMM/UNICEF 1997 *Modelo de intervención socioeducativa en el marco de una política de descentralización y participación ciudadana* (Montevideo: IMM/UNICEF).
- Putnam, R. 1993 *Making Democracy Work: civic traditions in modern Italy* (Princeton: Princeton University Press).
- Putnam, R. 2000 *Bowling Alone: the collapse and revival of American community* (New York: Simon and Schuster).
- Real de Azúa, C. 1984 *Uruguay, ¿una sociedad amortiguadora?* (Montevideo: Banda Oriental).
- Reid, E. J. 1999 “Nonprofit Advocacy and Political participation”. En: Boris, E y Steuerle, C (eds.) *Nonprofits and Government: Collaboration and Conflict* (Washington D. C: Urban Institute Press).
- Revilla, M. 2002 “Zona peatonal: Las ONG como mecanismos de participación política” en Revilla (ed.) *Las ONG y la Política* (Madrid: Istmo).
- Rossel, C. 2010 “Tercer sector y prestación de servicios sociales públicos: La ‘caja negra’ de la participación ciudadana en la gestión pública y su impacto en los regímenes de bienestar corporativos” en *Revista Reforma y Democracia*, N° 47-junio, CLAD.
- Rossel, C. 2008a *Tercer sector y co-gestión de políticas públicas en España y Uruguay. ¿Un matrimonio por conveniencia?* (Madrid: INAP).
- Rossel, C. 2008b “El cambio de rol de las asociaciones civiles en la prestación de servicios sociales en Uruguay” en Bettina Levy y Natalia Gianatelli (coord) *La política en movimiento. Identidades y experiencias de organización en América Latina* (Buenos Aires: CLACSO).
- Rossel, C. 2003 “Un modelo para armar: el intercambio institucional Estado-sociedad civil en tres políticas sociales innovadoras” en *Cuadernos del Claeh* 86-87, pp. 5-44.
- Rossel, C. 2000 “Un modelo para armar: el intercambio institucional Estado-sociedad civil en tres políticas sociales innovadoras”. CLAEH – IDRC (mimeo).

- Salamon, L. 1994 "The rise of the nonprofit sector: A global associational revolution" en *Foreign Affairs*, 73 (3), pp. 111-124.
- Salamon, L. 1989 "The Changing Partnership between the voluntary sector and the welfare state" en Hodgkinson, V. y Lyman, R. (eds.) *The future of the nonprofit sector. Challenges, changes and policy considerations* (San Francisco: Jossey-Bass).
- Salamon, L. 1987 "Partners in public service: the scope and theory of Government –Nonprofit relations" en Powell, W. (ed.) *The nonprofit sector. A research handbook* (New Haven: Yale University Press).
- Salamon, L. y Anheier, H. 1998 "Social Origins of Civil Society: Explaining the Nonprofit Sector Cross-Nationally" en *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, Vol. 9, N° 3, pp. 213-248.
- Salamon, L., Hems, L. y Chinnock, K. 2000 "The Non-profit sector: For what and for whom?" *Working Papers Series*, N° 37 (Center For Civil Society Studies, Johns Hopkins University)..
- Salinas, F. 1997 "El Estado de Bienestar y las organizaciones voluntarias" en Jerez, A (coord) *¿Trabajo voluntario o participación?: Elementos para una sociología del tercer sector* (Madrid: Ed. Tecnos).
- Sanseviero, R. 2006 *El Estado y las organizaciones sociales. De la "sociedad de la desconfianza" al reconocimiento la promoción y la auto regulación. Análisis y propuestas* (Montevideo: FESUR).
- Sanseviero, R. 2005 "El progresismo y la ampliación democrática: un campo de disputa por el poder de representación de lo popular y lo democrático. Una aproximación a las relaciones entre el gobierno progresista y la sociedad civil en Uruguay desde una perspectiva comparada". *Análisis y propuestas* (Montevideo: FESUR).
- Sarasa, S. y Guiu, J. 2001 "El Consejo Municipal de Bienestar Social en Barcelona". En: Font, Joan (coord) *Ciudadanos y decisiones públicas* (Barcelona: Ariel).
- Schmidt, H. 2004 "The Role of Nonprofit Human Service Organizations in Providing Social Services: A Prefatory Essay" en *Administration in Social Work*, Vol. 28, N° 3/4, pp. 1-21.
- Simon, J. 1989 "Agendas for Nonprofit Sector Research: A personal account" en Hodgkinson, V. y Lyman, R. (eds.) *The future of the nonprofit sector. Challenges, changes and policy considerations* (San Francisco: Jossey-Bass).

- Smith, B. C. 1985 *Decentralisation: The Territorial Dimension of the State* (Londres: George Allen and Unwin).
- Smith, S. e Ingram, H. 1997 "Institutions and Policies for Democracy: A Discussion Paper" en *Working Papers* (Center for the Study of Democracy, UC Irvine).
- Smith, S. y Lipsky, M. 1993 *Nonprofits for hire – welfare state in the age of contracting* (London: Harvard University Press).
- Smulovitz, C. y Peruzzotti, E. 2002 "Societal and horizontal controls. Two cases about a fruitful relationship" en Mainwaring S. y Welna C. (eds.) *Accountability, Democratic Governance, and Political Institutions in Latin America* (Oxford: Oxford University Press).
- Smulovitz, C. y Peruzzotti, E. 2004 "Societal accountability: the other side of control" en Smulovitz, C. y Peruzzotti, E. (eds.) *Enforcing the Rule of Law. The Politics of Societal Accountability in Latin America* (Pittsburgh: Pittsburgh University Press).
- Taylor, M. y Lansley, J. 1992 "Ideology and welfare in the UK voluntary sector" en *Voluntas*, 3 (2), pp. 153 - 174.
- Villareal, N. y Santandreu, A. 1999 "Ciudadanía y Estado Las ONG y las Políticas públicas" en *Cuadernos de Marcha* N° 157, pp. 49- 57, diciembre.
- Waarden, F. 1992 "Dimensions and types of policy networks" en *European Journal of Political Research*, 21 (1), pp. 29-52.
- Wolch, J. 1990 *The shadow state: Government and voluntary in transition* (New York: Foundation Center).